



*Aluna: Sarah Machado Luz*

# **A CONTRATAÇÃO PÚBLICA SOCIALMENTE RESPONSÁVEL: UMA ALTERNATIVA PARA A INCLUSÃO NO MERCADO DE TRABALHO**

Brasília, 28 de junho de 2017.

*Aluna: Sarah Machado Luz*

# **A CONTRATAÇÃO PÚBLICA SOCIALMENTE RESPONSÁVEL: UMA ALTERNATIVA PARA A INCLUSÃO NO MERCADO DE TRABALHO**

Dissertação apresentada como requisito para conclusão e obtenção do título de Mestre em Direito no Programa de Mestrado do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, na área de concentração “Políticas Públicas, Estado e Desenvolvimento”.

Orientador: Prof. Dr. Frederico Augusto Barbosa da Silva

Co-orientador: Prof. Dr. Jefferson Carús Guedes

Brasília, 28 de junho de 2017.

**BANCA EXAMINADORA**

SARAH MACHADO LUZ

# **A CONTRATAÇÃO PÚBLICA SOCIALMENTE RESPONSÁVEL: UMA ALTERNATIVA PARA A INCLUSÃO NO MERCADO DE TRABALHO**

Dissertação apresentada como requisito para conclusão e obtenção do título de Mestre em Direito no Programa de Mestrado do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, na área de concentração “Políticas Públicas, Estado e Desenvolvimento”.

---

PROF. DR. FREDERICO AUGUSTO BARBOSA DA SILVA

---

PROF. DR. JEFFERSON CARÚS GUEDES

---

PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup>. LILIAN ROSE LEMOS ROCHA (externo)

Brasília, 28 de junho de 2017.

## **AGRADECIMENTOS**

Este trabalho partiu de um sonho acadêmico que somente pôde ser realizado com o auxílio e com a torcida de pessoas mais do que especiais. Sem elas, nenhuma conquista teria graça.

Agradeço aos meus pais, Roberto e Soraya, que se esforçaram não apenas para me matricular em escolas e universidades, mas também para me educar com valores de honestidade e altruísmo. Com certeza, eles são minha fonte de inspiração e me motivam a batalhar para crescer como pessoa.

Não posso deixar de registrar a minha gratidão aos meus irmãos, Nathália e David, aos meus avós, Luiz, Marly e Eunice, e aos meus tios, Luiz Jr., Daniel, Sumara, Luciana, Cristiane e Paulo. Juntos formamos uma família da qual eu me orgulho de fazer parte. Agradeço a compreensão de quando tive que estar ausente em razão de atividades do mestrado e, mesmo assim, pude contar com os seus suportes. Agradeço o amor que transmitem, o qual tem sido meu combustível para prosseguir me aperfeiçoando e me tornando uma pessoa melhor.

Ao meu querido Fernando, obrigada por me esperar e tornar a minha vida mais fácil, apoiando os meus devaneios.

Deixo minha gratidão aos professores Frederico e Jefferson, que me acompanharam nesta caminhada acadêmica e tiveram paciência para me orientar.

Por derradeiro, meu principal agradecimento, a Deus que me deu forças e abriu portas que eu nem mesmo imaginava. Ao Mestre dos mestres, toda honra e toda glória!

## RESUMO

Os direitos fundamentais precisam ser concretizados no meio social para que haja o pleno exercício da cidadania, da liberdade e da igualdade. Em especial, a garantia ao trabalho digno merece ser respeitada como pilar de uma vida livre de miséria e minimamente equilibrada no aspecto financeiro e social. Nesse espeque, dentro de uma coletividade de desiguais, o Estado deve atuar para promover a igualdade material. Uma das formas de se alcançar esta igualdade material é por meio da inclusão social. No Brasil, o mercado de trabalho apresenta uma das searas em que as minorias são mais prejudicadas, pelo que o Poder Público deve lançar mão de ferramentas eficazes para possibilitar oportunidade de emprego para os marginalizados. Surge, então, a ideia de utilizar a compra pública para inserir determinadas categorias no mercado de trabalho. Destarte, os agentes públicos devem ser levados a repensar seus procedimentos de aquisição de bens e serviços no intuito de imbuir seus editais com características de viés social e humanístico, como as relacionadas a políticas inclusivas. Com isso, a sociedade poderá ser beneficiada com o desenvolvimento nacional sustentável principalmente na dimensão social – considerando-se que o Tripé da Sustentabilidade é constituído das dimensões social, econômica e ambiental. Todavia, há que se superar certas barreiras, tais quais a falta de qualificação de certas categorias a serem beneficiadas (deficientes, presos, dependentes químicos, dentre outros) e a precariedade dos instrumentos existentes (leis e programas sobre o tema).

**PALAVRAS-CHAVE:** Política pública. Desenvolvimento nacional. Sustentabilidade. Compra governamental.

## **ABSTRACT**

Fundamental rights must be fulfilled in order to ensure the full exercise of citizenship, freedom and equality. In particular, the guarantee of decent work deserves to be respected as a pillar of a life free of misery and minimally balanced in the financial and social aspect. In this context, within a collective of unequals, the State must act to promote material equality. One of the ways to achieve this material equality is through social inclusion. In Brazil, the labor market presents one of the areas where minorities are most disadvantaged, so that the Government must use effective tools to provide employment opportunities for the marginalized. The idea of using public procurement to insert certain categories into the labor market arises. Thus, public agents must be led to rethink their procedures for acquiring goods and services in order to imbue their edicts with characteristics of social and humanistic bias, such as those related to inclusive policies. Therefore, society can benefit from sustainable national development, especially in the social dimension - considering the Sustainability Tripod, made up of social, economic and environmental dimensions. However, certain barriers must be overcome, such as the lack of qualification of certain categories benefited (disabled, prisoners, chemical dependents, among others) and the precariousness of the actual instruments (laws and programs pertinent).

**KEY WORDS:** Public policy. National development. Sustainability. Government Purchase.

## **LISTA DE IMAGENS**

Imagem 01 – Tripé da sustentabilidade

Imagem 02 – Fotos da sala destinada ao Projeto Borboleta com a entrada e o provador onde há o espelho.

Imagem 03 – Fotos da sala destinada ao Projeto Borboleta com as roupas doadas e o salão de beleza improvisado.

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 01 - Cenário da escravidão contemporânea no Brasil.

Gráfico 02 – Percentual de pessoas por tipo de deficiência.

Gráfico 03 – Taxa de atividade da população de 10 anos ou mais de idade com pelo menos uma das deficiências, por sexo e tipo de deficiência.

Gráfico 04 – Pessoas de 10 anos ou mais segundo a posição na ocupação do trabalho principal.

Gráfico 05 – Distribuição percentual da população de 15 anos ou mais por pelo menos uma deficiência investigada e nível de instrução.

Gráfico 06 – Percentual de profissionais deficientes entrevistados por questionário que acham que a estrutura da ANVISA é adequada para receber portadores de necessidades especiais.

Gráfico 07 – Percentual de profissionais deficientes entrevistados por questionário que acham que a estrutura das instituições públicas e privadas é adequada para receber portadores de necessidades especiais.

Gráfico 08 – Percentual de profissionais deficientes entrevistados por questionário que sentem algum tipo de dificuldade na realização dos serviços ou na convivência com os colegas de trabalho.

Gráfico 09 – Percentual de profissionais deficientes entrevistados por questionário que não estão satisfeitos com o emprego.

Gráfico 10 – Percentual de profissionais deficientes entrevistados por questionário que tiveram seu primeiro emprego no CETEFE em razão do Contrato no 07/2015, firmado com a ANVISA.

Gráfico 11 – Percentual de profissionais deficientes entrevistados por questionário que sentem que houve inclusão social por meio da contratação realizada pela ANVISA.

Gráfico 12 – Percentual de profissionais deficientes entrevistados por questionário que acham que o Governo prevê mecanismos suficientes de inclusão do portador de necessidades especiais no mercado de trabalho.



Gráfico 13 – Percentual de profissionais deficientes entrevistados por questionário que sentem haver dificuldade de acesso ao mercado de trabalho para o deficiente.

Gráfico 14 – Percentual de profissionais deficientes entrevistados por questionário que dependem do seu salário para manter a subsistência própria.

Gráfico 15 – Detentos trabalhando por meio de obtenção da vaga de trabalho.

Gráfico 16 – Detentos em atividades laborais internas e externas.

Gráfico 17 – Escolaridade da população prisional.

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 01 - Evolução das compras públicas do Governo Federal Brasileiro.

Tabela 02 - Evolução das despesas com aquisições públicas sustentáveis por região.

Tabela 03 – Passos para a obtenção de inclusão social por meio da contratação pública socialmente responsável.

Tabela 04 – Cenário ilustrativo da contratação pública socialmente responsável no Brasil.

Tabela 05 – Informações prisionais dos vinte países com maior população prisional do mundo.

Tabela 06 – Detentos envolvidos em atividades educacionais e laborais por Unidade da Federação.

Tabela 07 – Detentos trabalhando por meio de obtenção da vaga de trabalho por Unidade da Federação.

Tabela 08 – Efetividade dos instrumentos de inclusão social do preso e egresso mediante a contratação pública.

Tabela 09 – Tipos de oficinas nos estabelecimentos por Unidade da Federação.

Tabela 10 – Atividades desenvolvidas pelos sentenciados reclusos na Papuda – DF.

## **LISTA DE ENTREVISTAS**

Entrevista 01 – realizada, em 27 de abril de 2017, com o servidor designado como fiscal do Contrato nº 07/2015, firmado entre a ANVISA e a CETEFE, cujo objeto é a execução de serviços de acompanhamento documental com mão-de-obra composta por pessoas portadoras de deficiência.

Entrevista 02 – realizada, em 28 de abril de 2017, com dois servidores do setor de contratos da ANVISA (Gerência de Contratos e Parcerias – GECOP)

Entrevista 03 – realizada, em 10 de maio de 2017, com o servidor designado como fiscal do Contrato nº 28/2014, firmado entre o CNJ e a FUNAP, cujo objeto é a contratação de serviços de apoio administrativo com mão-de-obra composta por presos em regime semiaberto ou aberto.

Entrevista 04 – realizada, em 18 de maio de 2017, com o Diretor-Executivo da FUNAP.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
2. A NOVA ÓTICA DA COMPRA PÚBLICA: EM BUSCA DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL .....	27
2.1 <i>As compras públicas sustentáveis no Brasil: a necessidade de compreensão da sustentabilidade como um tripé</i> .....	29
2.2 <i>A visão da compra pública como ferramenta em prol da equidade</i> .....	35
2.3 <i>A visão da compra pública como ferramenta de promoção do direito ao trabalho digno</i> .....	39
2.4 <i>A visão da contratação pública como ferramenta de inclusão social</i> .....	43
3. A INCLUSÃO SOCIAL DOS PORTADORES DE DEFICIÊNCIA POR MEIO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA: UM MERCADO DE TRABALHO COM “ACESSIBILIDADE” .....	53
3.1 <i>A equidade no mercado de trabalho: o fomento do trabalho digno para os portadores de deficiência</i> .....	54
3.2 <i>Os instrumentos de inclusão social de portadores de deficiência física na seara da compra pública socialmente responsável: a necessidade de maior regulamentação</i> .....	60
3.3 <i>Um estudo prático de inclusão social por meio da contratação pública: a terceirização com mão-de-obra portadora de deficiência na ANVISA</i> .....	66
4. A CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM BENEFÍCIO DOS INDIVÍDUOS VINCULADOS AO SISTEMA PRISIONAL: UM MERCADO DE TRABALHO LIBERTADOR .....	76
4.1 <i>A garantia de trabalho aos indivíduos vinculados ao sistema prisional: um ambiente propício à segunda chance</i> .....	78
4.2 <i>Os instrumentos de inclusão social de indivíduos vinculados ao sistema prisional na seara da contratação pública socialmente responsável: a potencial efetividade dos mecanismos existentes</i> .....	86

4.3 A efetividade prática de mecanismos de inclusão de indivíduos vinculados ao sistema prisional mediante a contratação pública socialmente responsável: o caso do CNJ e da FUNAP-DF .....	100
5. CONCLUSÃO .....	114
REFERÊNCIAS .....	125
ANEXO 01 – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS TRABALHADORES DEFICIENTES QUE LABORAM NA ANVISA .....	131
ANEXO 02 – FOTOS TIRADAS NA VISITA À FUNAP-DF .....	132

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 previu, dentre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais. Portanto, cabe ao Poder Público lançar mão de todos os instrumentos possíveis para alcançar os anseios da sociedade. Dentre tais instrumentos, pode-se citar a compra pública, o qual deve superar seus objetivos meramente administrativos – internos, inerentes ao órgão/entidade – a fim de buscar sua função social – externa, voltada aos interesses coletivos. Ou seja, mais importante do que a racionalidade perfeita da contratação governamental é o seu alinhamento com as políticas públicas.

Por contratação pública ou compra pública, entende-se o processo de aquisição de bens e serviços ou construção de obras por parte do Governo, o qual pode ocorrer mediante licitação, dispensa ou inexigibilidade do certame (estas duas últimas hipóteses configuram a contratação direta). Em sua vez, a licitação se dá, via de regra, com a observância das seguintes fases:

### 1. Fase interna

- a. Abertura de processo administrativo contendo o termo de referência do objeto ou instrumento equivalente (artigo 38 da Lei nº 8.666/93);
- b. Confecção do edital (artigo 40 da Lei nº 8.666/93).

### 2. Fase externa

- a. Publicação do ato convocatório (artigo 21 da Lei nº 8.666/93);
- b. Apresentação das propostas (artigo 21, §2º, da Lei nº 8.666/93);
- c. Habilitação dos licitantes (artigo 27 da Lei nº 8.666/93);
- d. Julgamento e classificação das propostas (artigo 43, V, da Lei nº 8.666/93);
- e. Adjudicação e homologação, quando se declara o caráter satisfatório da proposta vencedora e finaliza o certame com a obtenção do resultado final (artigo 43, VI, da Lei nº 8.666/93);

f. Assinatura do contrato administrativo (artigo 60 da Lei nº 8.666/93).

Além do mais, o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal estatui que a licitação ocorrerá na contratação de obras, serviços, compras e alienações, assegurando a igualdade de condições a todos os participantes do certame, “com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

Cumpra esclarecer, que, a partir de 2010, com o advento da Lei nº 12.349, a compra pública deixou de possuir apenas objetivos financeiros e passou a buscar também objetivos desenvolvimentistas. Dessa forma, surgiu o que se denomina função regulatória da licitação, a qual consiste na utilização da aquisição pública para fomentar determinados resultados socialmente benéficos. Nesse contexto, a convencional imposição de deveres e obrigações aos particulares contratados pelo Estado resta somada à indução de atividades em direção a metas de desenvolvimento nacional. Em outras palavras, a proposta mais vantajosa para a Administração não é mais aquela que demonstra diretamente o melhor “custo-benefício”, mas sim aquela que também irá propiciar benefícios sociais, ambientais e econômicos para o país.

O desenvolvimento nacional pode ser compreendido em dois sentidos diversos, segundo Celso Furtado (1980): de um lado, a evolução do sistema social de produção mediante a acumulação e o progresso das técnicas, elevando a produtividade da força de trabalho; por outro lado, pode ser visto como “o grau de satisfação das necessidades humanas”. Entretanto, no entender de Paul Patrik Streeten (1999), o desenvolvimento, para ser considerado sustentável, não deve abranger somente a produção de riqueza, mas também a proteção ambiental, a gestão da dívida pública, a administração das receitas fiscais e dos gastos administrativos, a escolha de políticas públicas eficientes e o incentivo aos cidadãos para promover avanço tecnológico.

Este desenvolvimento nacional sustentável pode ser obtido por meio de políticas públicas, as quais foram teorizadas por H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton (SOUZA, 2006, p.24). O primeiro trouxe a ideia da análise de política pública, conciliando o conhecimento acadêmico com as ações governamentais e dos grupos de interesse. O segundo sustentou a racionalidade limitada dos decisores públicos, que muitas vezes não detêm a informação completa ou possuem tempo insuficiente para decidir. A seu turno,

Lindblom propôs a inclusão de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório. Por fim, mas não menos importante, a contribuição de Easton consistiu na definição da política pública como um sistema, no qual há uma relação entre formulação, resultados e o ambiente.

Desse modo, houve uma evolução do entendimento teórico, concluindo que a política pública deve ser pensada e planejada dentro de um sistema que interage com o meio ambiente e produz resultados. A propósito, Saravia (2007, p. 28) define políticas públicas como “um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”. Dentro deste último aspecto, tem-se o que pode ser entendido como política pública distributiva.

Na lição de Theodore Lowi (1972), as políticas públicas distributivas são aquelas que utilizam os recursos provenientes da sociedade como um todo para alocar bens e serviços a grupos específicos. Uma vez que tais grupos sejam beneficiados em detrimento de outros, estes terão a oportunidade de estarem em pé de igualdade com os demais. Isto é, a política pública distributiva procura fomentar a equidade vertical, definida por West (1979) como o tratamento desigual para desiguais a fim de se obter um resultado equilibrado para ambas as partes.

No âmbito das licitações, com base no seu objetivo de promover o desenvolvimento nacional sustentável, é possível o Governo incentivar as compras públicas que vinculem as empresas ao compromisso de priorizar o emprego de grupos marginalizados no mercado de trabalho. Dessa forma, haveria uma melhor distribuição das vagas de trabalho, pois o acesso a estas seria facilitado pelo incentivo editalício, culminando com uma possível inclusão social.

Sobre inclusão social, compreende-se esta como a forma pela qual a coletividade se adapta para inserir, em suas instituições e sistemas, pessoas em condições diferenciadas, que, por sua vez, também se preparam para realizar seus papéis na sociedade (SASSAKI, 1997, p. 41). Por certo, existem diversas maneiras de promover a inclusão social, sendo que aqui se focará naquela estimulada pelo acesso ao mercado de trabalho, o que favorece a independência financeira do indivíduo e, conseqüentemente, a sua liberdade – vez que não necessitará virar refém de situações ilegais, miseráveis ou similares para obter o seu sustento diário.



Muitas empresas já aderiram à responsabilidade social, teoria que surgiu na década de 1950, principalmente com Bowen (1957). Esta teoria se baseia no fato de que as ações empresariais atingem a vida dos cidadãos, devendo as indústrias analisarem melhor o seu impacto social, adotando medidas para amenizar os malefícios de suas atividades e para estimular os benefícios sociais ao seu alcance. Ao unir a responsabilidade social empresarial com o dever de o Estado zelar pelo desenvolvimento nacional sustentável, surge o que aqui se chamará de contratação pública socialmente responsável.

A contratação pública será socialmente responsável quando cuidar de prever cláusula que traga vantagens, não apenas para a Contratada ou para a Contratante, mas para a sociedade como um todo. É o caso, por exemplo, da obrigação de uso de equipamentos e materiais ecológicos, os quais causam pouco ou nenhum prejuízo ao meio ambiente. Outrossim, é a hipótese de o certame estabelecer que a contratação pública será feita com empresa que tenha a consciência social de empregar percentual de trabalhadores comumente discriminados.

Salienta-se que o assunto não se originou no Brasil, havendo referências a práticas internacionais na seara da compra pública que procura exercer também uma função social. Segundo o *Guia para ter em conta os aspectos sociais nos concursos públicos* (2011), redigido pela Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Igualdade de Oportunidades e pela Direção-Geral do Mercado Interno e dos Serviços da Comissão Europeia, os contratos públicos socialmente responsáveis – CPSR visam influenciar o mercado na medida em que as autoridades públicas concedem incentivos para as empresas desenvolverem uma gestão socialmente responsável.

A base jurídica para os contratos públicos socialmente responsáveis na União Europeia é dada pelas Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE, as quais abrem a possibilidade para a inclusão do viés social na compra governamental, desde que os aspectos sociais estejam ligados ao objeto do contrato e haja proporcionalidade nos requisitos do mesmo. Sobre o tema, o artigo 26 da Diretiva 2004/18 define, em relação às condições de execução do contrato, que:

As entidades adjudicantes podem fixar condições especiais de execução do contrato desde que as mesmas sejam compatíveis com o direito comunitário e sejam indicadas no anúncio de concurso ou no caderno de encargos. As condições de execução de um contrato podem, designadamente, visar considerações de índole social e ambiental.

Com este respaldo legal, a Espanha emitiu uma instrução sobre a incorporação de critérios sociais, ambientais e outros relacionados com a política pública na adjudicação de contratos públicos. No campo social, o Governo espanhol previu a inclusão de pessoas desempregadas com dificuldades em serem empregadas, devendo o contrato público reservar percentual de vagas para categorias desfavorecidas, como pessoas com deficiência, mulheres desempregadas por longo período e com idade superior a 30 anos, vítimas de violência doméstica, pais solteiros desempregados e imigrantes desempregados por seis meses (COMISSÃO EUROPEIA, 2011).

Nessa senda, ao efetuar suas aquisições públicas, os Estados Europeus podem promover oportunidade de emprego, o trabalho digno, a inclusão social, a acessibilidade, o comércio ético e a conformação com as normas sociais. Destarte, a contratação pública tem sido vista sob a ótica da engenharia social, até porque os seus impactos são grandes sobre a sociedade, considerando que os Estados-membros da União Europeia gastam cerca de 17% do produto interno bruto com aquisições de serviços e obras (COMISSÃO EUROPEIA, 2011).

O caso do Brasil não é diferente. Para se ter noção do poder de compra da Administração Pública Brasileira, a soma das contratações de serviços nos anos de 2015 e 2016 representaram um montante de R\$ 81.110.255.600,23 e a aquisição de bens neste mesmo período impactou o gasto de R\$ 103.989.711.307,69 (PAINEL DE PREÇOS, 2017). Logo, resta indubitável que o Estado brasileiro também se apresenta como um grande consumidor, devendo buscar não apenas o melhor preço, mas também os interesses da coletividade. Para tanto, as autoridades públicas, como compradoras em grande escala, devem definir termos licitatórios que estimulem o desenvolvimento nacional sustentável, conforme preceituado no artigo 3º, *caput*, da Lei nº 8.666/93<sup>1</sup>.

Importa destacar que o presente estudo focou na dimensão social da contratação pública no que diz respeito à inclusão de categorias preteridas pelo mercado de trabalho. A justificativa para tanto reside no fato de que a compreensão da compra pública como instrumento de promoção de política pública de inclusão social pode auxiliar na distribuição equitativa do mercado de trabalho e, por consequência, na construção do desenvolvimento social. Isso porque haverá o aumento da empregabilidade das minorias

---

<sup>1</sup> Art. 3º da Lei nº 8.666/93: A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

e a melhoria da qualidade de vidas destas. Dessa maneira, estar-se-ia colocando em prática o princípio da valorização do trabalho humano insculpido no artigo 170 da Constituição Federal de 1988, bem como promovendo a sustentabilidade em sua dimensão social.

Frisa-se que o agente público responsável pelos certames há que se atentar para o Tripé da Sustentabilidade (composto pelas vertentes econômica, social e ambiental) e não apenas para uma das suas dimensões. Quanto à dimensão econômica, sabe-se que esta constitui o cerne da sociedade capitalista, não pairando grandes dificuldades no que se refere ao estímulo para a busca da mesma.

No âmbito da dimensão ambiental da sustentabilidade, observa-se que já houve considerável avanço, pelo o que se pode tentar aproveitar o que tem dado certo para promover a evolução da sustentabilidade em sua dimensão social. Cita-se, como ilustração, a criação da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), que definiu princípios, objetivos, órgãos responsáveis por implantar e acompanhar a melhoria da qualidade ambiental e instrumentos concretos para atuação do poder público. Posteriormente, houve a ampliação destes objetivos e instrumentos com o advento da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/09) e da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010). Dentro do campo específico das compras públicas, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010, traçou diretrizes para a contratação de obras e serviços segundo critérios sustentáveis na vertente ambiental.

A sustentabilidade na dimensão social, em sua vez, resta preterida, principalmente, no âmbito das contratações sustentáveis. As razões para tanto podem ser:

- a) o desconhecimento das normas sobre o tema;
- b) a falta de clareza e objetividade dos programas e leis criados para fomentar tal tipo de compra pública;
- c) a ausência de apoio dos responsáveis pelas contratações públicas;
- d) a existência de preconceito no que se refere ao trabalho de certas categorias sociais, como o labor dos deficientes e dos apenados;

e) o recente surgimento do tema, vez que somente em 2010, com a Lei nº 12.349, a compra pública teve sua finalidade ampliada para além do aspecto financeiro.

Assim, os resultados alcançados com a pesquisa realizada podem ilustrar aos agentes públicos como a contratação pública socialmente responsável pode ser concretizada e quais desafios precisam ser superados. No mais, a Administração Pública poderá ser movida a repensar seus procedimentos de aquisição de bens e serviços no intuito de imbuir seus editais com características de viés social e humanístico, principalmente as relacionadas a políticas inclusivas. Nesse passo, a sociedade poderá ser beneficiada, em especial, com a inserção das minorias no mercado de trabalho e a consequente melhoria da qualidade de vida da população.

Destarte, os objetivos do aprofundamento na temática proposta consistiram em:

- a) apresentar uma nova ótica para a compra pública, demonstrando que esta pode ser vista não apenas como meio de obter bens e serviços com vantajosidade econômica, mas também como ferramenta em prol da equidade, da promoção do direito ao trabalho digno e de inclusão social;
- b) justificar a necessidade de fomento ao trabalho digno para os portadores de deficiência a fim de criar um mercado de trabalho com “acessibilidade” e verificar se os instrumentos de inclusão desta categoria social na seara da compra pública socialmente responsável estão sendo satisfatórios, bem como analisar a experiência vivenciada na Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA no intuito de identificar os entraves e os resultados existentes no plano fático;
- c) estudar o uso da contratação pública em prol dos indivíduos vinculados ao sistema prisional em vista de estimular um mercado de trabalho “libertador”, procurando apontar a potencial efetividade dos instrumentos existentes neste sentido (plano teórico) e também a efetividade prática (plano fático), esta última examinada no âmbito do Conselho Nacional de Justiça – CNJ e da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso – FUNAP.

Como se vê, delimitou-se a pesquisa a duas categorias sociais que podem ser beneficiadas com a contratação pública socialmente sustentável, o que não significa a diminuição da importância das demais categorias. Com a restrição do universo de amostras, visou-se otimizar o estudo ao possibilitar um detalhamento qualitativo maior, sendo que as duas categorias escolhidas possuem considerável número de mecanismos

de políticas públicas para fomentar o uso da compra governamental no sentido de auxiliar o seu acesso ao mercado de trabalho. Isto é, considera-se que o que tem ocorrido no âmbito dos portadores de necessidades especiais e cumpridores de pena representa boa parte do contexto geral, além de serem as categorias beneficiadas há mais tempo – em 1994, a Lei nº 8.883 alterou a Lei nº 8.666/93 para possibilitar a dispensa de licitação quando da contratação de associação de portadores de deficiência física ou de instituição dedicada à recuperação social do preso.

Em suma, pretendeu-se estudar o princípio da equidade e os direitos ao trabalho digno e ao desenvolvimento nacional sustentável a partir do instrumento da compra pública. Nesse esqueleto, a problemática imposta residiu em saber se a estrutura existente para a contratação pública socialmente sustentável – o que inclui normativos, programas e acordos entre instituições públicas – tem sido efetiva na inclusão das minorias no mercado de trabalho ou se há a necessidade de melhorias nos mecanismos já criados para tanto.

Espera-se que as leis, os projetos do Governo e os acordos entre instituições públicas alcancem a realidade social, modificando-a para alcançar o bem-estar de todos indistintamente. Caso a atual estrutura para a contratação pública socialmente sustentável esteja sendo efetiva em suas pretensões sociais, igualando as oportunidades de acesso ao posto de trabalho independente das condições pessoais (sejam físicas, de gênero, de idade, dentre outras), isto demonstrará o potencial deste instituto nos moldes já praticados. Nessa hipótese, caberá ao Estado fomentar, dentro do modelo já existente, a compra pública de cunho social em vista de proporcionar a equidade e o trabalho digno a todos.

Por outro lado, se verificada a precariedade da estrutura para a contratação pública socialmente sustentável, há que se identificar onde residem os problemas a fim de corrigi-los e, assim, criar um processo de compras governamentais que empregue as verbas públicas não apenas na aquisição de bens e serviços vantajosos financeiramente, mas também que tragam ganhos no sentido da concretização dos direitos fundamentais. Ou seja, aqui seria necessário criar um novo modelo ou aperfeiçoar o existente no que se refere à contratação pública socialmente responsável.

Para se atingir os objetivos propostos e responder a problemática em pauta, lançou-se mão da metodologia a seguir.

Primeiramente, aprofundou-se na doutrina e nas normas que fundamentam o manuseio da compra pública para a promoção de inserção social de certas pessoas, em vista de conhecê-las melhor e demonstrar que o agente público necessita adotar uma postura ativa principalmente no que se refere à concretização de direitos como o do trabalho digno (artigo 6º da Constituição Federal).

Ato contínuo, fez-se o levantamento do que tem acontecido na seara das pessoas portadoras de necessidades especiais, procurando verificar as razões para beneficiar esta categoria e fazer uma análise crítica das leis promulgadas sobre o tema. Além disso, realizou-se pesquisa de campo na ANVISA, composta por observação *in loco*, entrevista semiestruturada com o servidor responsável pelo contrato firmado junto à Associação de Centro de Treinamento de Educação Física Especial – CETEFE (Entrevista 01), entrevista com dois servidores da área de contratos da ANVISA (Entrevista 2) e aplicação de questionário para os trabalhadores portadores de deficiência que laboram na ANVISA (Anexo 01). De posse dos dados obtidos com os questionários, produziu-se gráficos representativos das respostas a fim de traçar um panorama geral das impressões dos participantes sobre a possibilidade de incentivar a inclusão social com a contratação pública. Dessa maneira, procurou-se conhecer o lado da Administração Pública, mediante as entrevistas realizadas com os servidores, e o lado dos possíveis beneficiários da compra pública socialmente responsável, por meio dos questionários.

Outrossim, examinou-se o contexto que envolve a categoria dos indivíduos vinculados ao sistema prisional em vista de constatar como estes têm alcançado o acesso ao mercado de trabalho quando da utilização da compra pública socialmente responsável. Demonstrou-se as justificativas para a imprescindibilidade de se manter um mercado de trabalho “libertador”, propício à segunda chance. Ademais, apontou-se alguns instrumentos que podem, em teoria, fomentar a inserção de apenados e egressos em postos de trabalho. Nesse passo, estabeleceu-se critérios objetivos para mensurar a potencial efetividade de tais mecanismos, a saber:

- a) poder de persuasão, compreendido como a capacidade que o instrumento tem de estimular o agente público a realizar a compra socialmente sustentável para inclusão de indivíduos vinculados ao sistema penal;
- b) estrutura, atrelada à existência de órgãos ou setores específicos para acompanhamento, apoio e fiscalização da compra socialmente sustentável para inclusão de indivíduos vinculados ao sistema penal;

- c) abrangência territorial, medida conforme a quantidade de entes federados vinculados aos instrumentos e impactados por eles;
- d) abrangência de categorias, medida consoante a quantidade de categorias possivelmente beneficiadas pelo instrumento;
- e) abrangência de objetos, mensurada considerando a quantidade de objetos de contratação abarcados pelo instrumento; e
- f) clareza dos procedimentos, entendida como a objetividade do detalhamento feito pelo instrumento no que se refere a maneira de proceder com a compra socialmente sustentável para inclusão de indivíduos vinculados ao sistema penal.

A partir destes critérios, criou-se uma tabela demonstrativa do potencial de efetividade de cada mecanismo, objetivando verificar resultados palpáveis sobre o assunto. Entrementes, há que se diferenciar a potencial efetividade da efetividade prática. A primeira se refere à presença de elementos objetivos que podem, teoricamente, fomentar a efetividade (poder de persuasão, estrutura física, abrangência de objetos, abrangência de categorias, abrangência territorial e clareza dos procedimentos descritos). A segunda queda-se relacionada à constatação da efetividade no caso concreto.

Enveredou-se também no campo da realidade prática ao se estudar o caso do Conselho Nacional de Justiça – CNJ e da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do DF – FUNAP. A pesquisa empírica consistiu em observação *in loco* (vide fotos no Anexo 02) e entrevistas semiestruturadas com o Diretor-Executivo da FUNAP (Entrevista 04) e com o servidor do CNJ designado como fiscal do Contrato nº 28/2014, firmado entre o órgão e a FUNAP (Entrevista 03). Ademais, complementou-se os dados obtidos no CNJ e na FUNAP com o resultado da pesquisa efetuada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, encomendada pelo CNJ mediante o Termo de Acordo de Cooperação Técnica nº 26/2008 (ANDRADE et al, 2015). Tal pesquisa englobou o cenário carcerário dos estados de Alagoas, Minas Gerais, Pernambuco, Paraná e Rio de Janeiro, procurando aprofundar na temática da reintegração social do apenado.

Após seguir os caminhos supracitados, observou-se que muitas leis autorizam o uso da contratação pública de cunho social, mas não obrigam a autoridade pública ou não definem critérios de aplicação prática, o que tem deixado a função social das

compras públicas em segundo plano. A despeito disto, as casuísticas trazidas à baila demonstraram que indivíduos têm sido resgatados do desemprego discriminatório. Contudo, muitas vezes, a inclusão no mercado de trabalho não significa a inclusão social, pois os trabalhadores beneficiados pela compra pública socialmente responsável têm sofrido preconceito também quando da execução das suas atividades laborais, possuindo dificuldades para socializar com os colegas de trabalho.

Diante deste cenário, observa-se que há muito o que se aperfeiçoar. No entanto, caso a compra governamental seja tratada como instrumento de política pública, poderá trazer progresso prático e emancipação do indivíduo ao se lançar mão do pluralismo alternativo (que visa solucionar o conflito entre as formas institucionais alternativas de pluralismo político, econômico e social) e da reinvenção de papéis (libertação do indivíduo da prisão dos papéis sociais e divisões de hierarquia, o que, a princípio, moldaria as suas oportunidades de vida). Mangabeira Unger (1998, p. 57) aponta que “nunca houve casos de desenvolvimento nacional bem-sucedido que fossem marcados pela presença de um Estado passivo presidindo um sistema de direitos de propriedade definidos e transparentes” (1998, p. 57). Logo, o Estado, representado pelos agentes públicos, precisa adotar uma postura capaz de influenciar e aperfeiçoar a realidade, muitas vezes, recorrendo a parcerias com empresas privadas.

A despeito da necessidade de mudança do papel do gestor público, as instituições também merecem ser analisadas a partir de uma nova perspectiva, as quais precisam estar voltadas à consecução dos direitos fundamentais previstos na Carta Magna. Ou seja, as instituições devem ser inovadas para agir sobre a realidade (UNGER, 1998). Caso se alcance tal feito, cada agente público será capaz de transformar suas atividades em benefício não apenas para o seu órgão ou setor, mas também para a coletividade em geral. Com isso, as mais diversas esferas e níveis de Governo, ao assumirem uma postura ativa, tomariam para si o encargo de elaborar instrumentos de políticas públicas principalmente para as áreas mais carentes destas.

O primeiro capítulo deste trabalho buscou demonstrar justamente a importância de ver a compra pública com novos olhos, procurando obter vantagens econômicas e também resultados em prol do desenvolvimento nacional sustentável em suas três dimensões (econômica, social e ambiental). Neste esquejo, a contratação governamental poderia ser manejada como um instrumento de consecução do princípio da equidade ao se realizar política pública distributiva capaz de facilitar o acesso de certas categorias de



peças à bens e patamares sociais que não conseguiriam obter sem o incentivo estatal. Não bastasse, discorreu-se que o mencionado instituto poderia servir como meio de concretização do direito social consistente no trabalho digno e, por conseguinte, da inclusão social de categorias comumente marginalizadas. Isso porque o agente público responsável pelo certame, ao incentivar a inclusão de grupos específicos no mercado de trabalho, contribuiria para retirar da miséria, da ilicitude e da discriminação pessoas que têm maior dificuldade para obter um emprego honesto.

Ainda no primeiro capítulo, apresentou-se um quadro demonstrativo do cenário brasileiro relativo à inserção social pela compra governamental, mediante a concessão de oportunidades de emprego a categorias em condições sociais inferiores. Frisa-se que tal pesquisa não foi exaustiva, mas teve por objetivo levantar um panorama exemplificativo do que tem sido realizado no Brasil no que diz respeito às compras públicas socialmente responsáveis. Na oportunidade, destacou-se as categorias beneficiadas, os instrumentos utilizados (leis, programas, acordos de cooperação, etc), as modalidades existentes (cotas, condição de habilitação, benefício administrativo, margem de preferência, critério de desempate, dentre outros), os objetos abarcados (obra, serviços, etc), a abrangência territorial e a obrigatoriedade.

No segundo capítulo, relatou-se que paira elevado número de brasileiros com necessidade especial, sendo relativamente baixo o nível de ocupação destes e, dentre os que estão trabalhando, muitos se submetem à economia informal. No mais, fez-se análise dos instrumentos usados hodiernamente para estimular o acesso do deficiente ao mercado de trabalho quando da compra governamental, apontando-se que estes precisam de uma melhor regulamentação, vez possuem certas inconsistências que prejudicam a aplicação prática. Ao se aprofundar na realidade fática com o estudo de caso feito na ANVISA, encontrou-se algumas barreiras à implantação da compra governamental socialmente responsável voltada à inclusão de deficientes, como a falta de qualificação profissional para o deficiente e a carência de programa interno, patrocinado pela cúpula da organização, que estimule a contratação pública com viés social por todos os setores.

A seu turno, o terceiro capítulo trouxe a sugestão da promoção de um mercado de trabalho libertador para os indivíduos vinculados ao sistema prisional, pois a reclusão não pode significar afronta aos direitos que não sejam incompatíveis com a liberdade de ir e vir. Para a construção deste mercado de trabalho libertador, apresentou-se que a

contratação pública, quando compreendida como meio de consecução de política pública, é capaz de induzir as instituições privadas a empregarem a mão-de-obra prevista no artigo 28 da Lei de Execução Penal. Ademais, ao expor o cenário do sistema prisional brasileiro, apontou-se o baixo percentual de reclusos ocupados em atividades laborais, mostrando que o direito do preso ao trabalho não está sendo observado no cumprimento de pena, havendo fraca atuação dos órgãos públicos para sanar este problema.

No aludido capítulo, produziu-se tabela representativa da potencial efetividade dos instrumentos de inclusão social do preso e do egresso mediante a contratação pública. Revelou-se, assim, que os maiores problemas para a concretização desta efetividade são a ausência de estrutura para acompanhamento, apoio e fiscalização da compra governamental socialmente sustentável e a tímida abrangência de objetos, que não inclui bens e ora exclui serviços ou obras. Em paralelo, após o estudo de caso feito na FUNAP-DF e no CNJ, elencou-se as principais dificuldades enfrentadas na compra pública sustentável para ressocialização do preso, sendo elas: o preconceito, a falta de apoio dos agentes públicos, a ausência de continuidade dos projetos e a qualificação precária do apenado para realizar os serviços. Apesar disso, demonstrou-se que a contratação pública com cláusula social representa benefício para o reeducando – que recebe uma segunda chance –, para a instituição governamental – que reduz custos – e para a sociedade – que pode ver os níveis de criminalidade diminuírem.

## 2. A NOVA ÓTICA DA COMPRA PÚBLICA: EM BUSCA DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL

Segundo Paoli e Teles (2000), nos anos 80, os movimentos sociais se estruturaram, os sindicatos ganharam força e as aspirações por uma sociedade mais justa e igualitária surgiram na forma de reivindicação de direitos, o que culminou com conquistas importantes na Constituição de 1988. No intuito de superar as disfunções da burocracia, surgiu a ideia de que a máquina estatal deveria ser mais ágil e flexível, tanto em seu aparato interno como em sua capacidade de adaptação às mudanças externas (ABRUCIO, 1997). Assim, disseminou-se o modelo da Administração Pública Gerencial em substituição à Administração Pública Burocrática. Para Bresser Pereira (1998), enquanto este último tipo de administração se pauta em uma racionalidade absoluta garantida pela burocracia, a Administração Pública Gerencial se preocupa em definir instituições e práticas administrativas abertas e transparentes visando o interesse coletivo na produção de bens públicos.

Quando da definição destas instituições e práticas administrativas, Mangabeira Unger orienta que se deve buscar o progresso prático e a emancipação do indivíduo. Isto depende da capacidade de transformar “o esforço social em aprendizado coletivo e de agir sobre as lições aprendidas, sem se deter pela necessidade de respeitar um plano preestabelecido de divisão social e hierarquia, ou uma distribuição restritiva de papéis sociais” (1998, p. 14). Isto é, muitas das vezes, a função exercida pelo indivíduo deve ser repensada, transcendendo o seu papel social estabelecido *a priori*, o qual pode se tornar obstáculo à invenção coletiva e conduzir a um “destino cego e insuperável” (1998, p. 16).

Nesse passo, surge o pluralismo alternativo, que visa solucionar o conflito entre as formas institucionais alternativas de pluralismo político, econômico e social. Assim, cabe ao gestor público pensar as suas ações a partir dos impactos plurais que estas terão sobre a seara política, econômica e social. Afinal, diante da complexidade de uma modernidade reflexiva<sup>2</sup>, o gestor público não pode assumir uma posição passiva, realizando somente o necessário, sem se preocupar com problemas, muitas vezes externos, que rondam as suas atividades. Isso porque o sistema que rege a sociedade é

---

<sup>2</sup> Para Ulrich Beck (1997), paira uma crise institucional da sociedade industrial, que é expressa pela impossibilidade de controlar os riscos advindos da modernidade. Desse modo, as situações cotidianas não seriam passíveis de previsibilidade, predominando o reino da incerteza.

fluido e aberto, não há como cada profissional se isolar em seu mundo, principalmente o administrador público.

Segundo Mangabeira Unger (1998), deve-se encontrar a área de coincidência entre as condições do progresso prático e as exigências da emancipação do indivíduo. O progresso prático depende da adoção de uma atitude ativa sobre o mundo. Por sua vez, a emancipação do indivíduo reside na libertação deste da prisão dos papéis sociais e divisões de hierarquia, o que, a princípio, moldaria as suas oportunidades de vida. A partir desta ideia, pode-se inferir que o gestor público deve atuar de forma a suplantiar as barreiras sociais existentes na comunidade, ainda que a sua atividade principal não seja esta.

A despeito da necessidade de mudança do papel do gestor público, as instituições também merecem ser analisadas a partir de uma nova perspectiva, as quais precisam estar voltadas à consecução dos direitos fundamentais previstos na Carta Magna. A propósito do tema, Mangabeira Unger (1998) assevera que as instituições devem ser inovadas para agir sobre a realidade. Caso se alcance tal feito, cada agente público será capaz de transformar suas atividades em benefício não apenas para o seu órgão ou setor, mas também para a coletividade em geral. Com isso, as mais diversas esferas e níveis de Governo, ao assumirem uma postura ativa, tomariam para si o encargo de elaborar instrumentos de políticas públicas principalmente para as áreas mais carentes destas.

Desse modo, cabe demonstrar que a compra governamental, como instrumento de política pública, pode servir para impactar a realidade não apenas econômica, mas social e ambiental. Para tanto, os agentes diretamente responsáveis pela contratação pública precisam compreendê-la sob uma nova ótica, distinta daquela unicamente pautada na vantajosidade econômica. Isto será possível a partir do momento em que se manejar a compra governamental de forma a influenciar o desenvolvimento nacional sustentável em suas três vertentes (econômica, ambiental e social).

A seguir, serão apresentadas algumas visões mais recentes, não exaustivas, do que pode ser feito por meio das aquisições públicas, a fim de fundamentar e incentivar o uso da compra governamental socialmente responsável. Tais visões partem de uma análise mais ampla e abstrata para uma mais restrita e específica, pois se buscou demonstrar que a compra pública pode ser vista como ferramenta de promoção de inclusão social, que seria uma pequena área a ser influenciada dentro da ótica do trabalho

digno e da equidade. Destarte, caso a contratação pública seja tratada como instrumento de política pública, poderá trazer progresso prático e emancipação do indivíduo ao se lançar mão do pluralismo alternativo e da reinvenção de papéis.

## *2.1 As compras públicas sustentáveis no Brasil: a necessidade de compreensão da sustentabilidade como um tripé*

Segundo Meirelles (2004, p. 269), licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, no qual deve haver igual oportunidade a todos os participantes, constituindo “fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos”. Pereira Júnior e Dotti (2009, p. 32) vão além deste conceito e expõem que já se pode encontrar, na legislação pátria, normas de estímulo à contratação de objetos relevantes para a implementação de políticas públicas. Como exemplo, citam que “a Lei nº 8.666/93 maneja ação positiva tendente a reduzir impactos que obras e serviços públicos poderiam causar ao meio ambiente”, afinal, “a licitação é instrumento de mudança de comportamento à disposição da Administração Pública, de modo a induzir boas práticas preservacionistas” (PEREIRA JÚNIOR E DOTTI, 2009, p.33).

A seu turno, o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal estatui que:

ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Com o advento da Lei n.º 12.349/10, houve avanços não previstos no texto constitucional nem na teoria clássica da licitação, que compreendia este instituto administrativo como um simples meio de obter a proposta mais vantajosa à Administração Pública. Assim, as alterações promovidas por tal texto normativo resultaram na inclusão da “promoção do desenvolvimento nacional sustentável” dentre os objetivos dos certames públicos. Tal fato indica uma tendência a voltar o poderio de compra do Estado para algo além da racionalidade instrumental, como a consecução de política pública para inclusão social e para a preservação do meio ambiente.

A ideia de desenvolvimento sustentável se originou nas últimas décadas do século XX como resposta aos impactos negativos e predatórios do capitalismo. Em 1974,

disseminou-se a proposta do “ecodesenvolvimento”, que leva em consideração análises econômicas, sociais, culturais, políticas e ambientais quando da prática de atividades empresariais (LEFF, 2005). Entretanto, o termo “sustentável” foi utilizado pela primeira vez no informe Brundtland emitido pelas Nações Unidas em 1991.

Ato contínuo, vários autores começaram a definir aspectos inseridos dentro do termo sustentabilidade, não havendo, até o momento, consenso sobre o tema. Para Sachs (1993), a sustentabilidade consiste na garantia da disponibilidade de recursos para as gerações futuras, por meio da promoção da igualdade social e da redução da pobreza. No mais, o autor aduz que o referido conceito engloba as áreas:

- a) Ambiental – reside no aumento ou na manutenção da capacidade de suporte do planeta, buscando o mínimo de deterioração dos recursos naturais disponíveis e a substituição dos recursos não-renováveis por recursos renováveis;
- b) Social – visa um desenvolvimento que conduza à distribuição mais equitativa da renda com redução das desigualdades sociais;
- c) Econômica – inclui a alocação eficiente dos recursos sem que haja prejuízos sociais e ambientais;
- d) Geográfica – objetiva o equilíbrio na configuração urbano-rural, evitando-se a instalação de conglomerados de pessoas em ecossistemas frágeis;
- e) Cultural – busca a garantia da manutenção das tradições e da pluralidade dos povos.

Em sua vez, Darolt (2000) expõe a existência das seguintes vertentes dentro da sustentabilidade: sociocultural, técnico-agronômica, econômica, ecológica e político-constitucional. Já Muller et al (1993) defendem que a sustentabilidade envolve a justiça social, a viabilidade econômica, o meio ambiente, a democracia, a solidariedade e a ética.

A despeito das diversas posições que podem ser encontradas no pertinente à sustentabilidade, uma das teorias mais difundidas é a do Triple Bottom Line – Tripé da Sustentabilidade ou Triplo Resultado (ELKINGTON, 2001). O referido tripé seria composto pelos “3Ps” – *People, Planet, Profit*, os quais fariam alusão a termos sociais, ambientais e econômicos, respectivamente. Dessa forma, a sustentabilidade social consiste na melhoria da vida dos cidadãos; a sustentabilidade ambiental, na proteção do meio

ambiente; e a sustentabilidade econômica, na geração de renda e lucro sem comprometimento dos recursos sociais e ambientais.

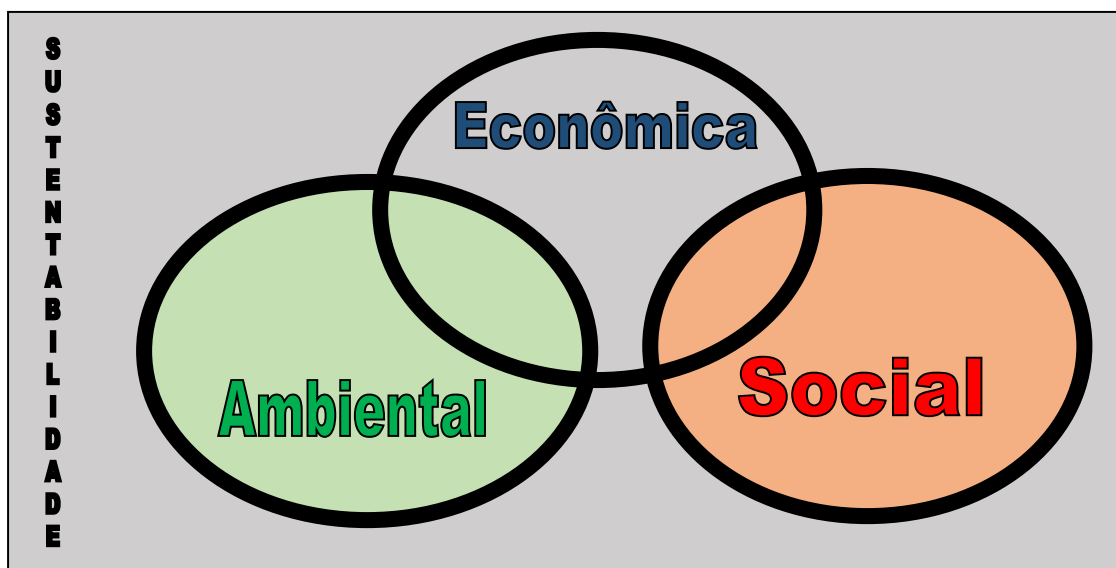


Imagem 01 – Tripé da Sustentabilidade (criado pela autora)

Ocorre que a palavra “sustentabilidade” tem sido tratada com foco maior no viés ambiental, inclusive quando se trata de compras governamentais sustentáveis<sup>3</sup>. Por certo, paira considerável organização legislativa e estrutural no que tange à sustentabilidade ambiental<sup>4</sup>. No pertinente à sustentabilidade econômica<sup>5</sup>, o sistema capitalista, por si só,

<sup>3</sup> O Decreto nº 7.746/2012 estabeleceu critérios e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações públicas. O artigo 4º da referida norma definiu diretrizes de sustentabilidade, quais sejam:

- I – menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;
- II – preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;
- III – maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;
- IV – maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;
- V – maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra;
- VI – uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; e
- VII – origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras.

Observa-se, portanto, que a grande maioria das diretrizes traçadas estão pautadas no viés ambiental.

<sup>4</sup> Cita-se, como ilustração, a criação da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), que definiu princípios, objetivos, órgãos responsáveis por implantar e acompanhar a melhoria da qualidade ambiental e instrumentos concretos para atuação do poder público. Posteriormente, houve a ampliação destes objetivos e instrumentos com o advento da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/09) e da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010). Dentro do campo específico das compras públicas, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010, traçou diretrizes para a contratação de obras e serviços segundo critérios sustentáveis na vertente ambiental.

<sup>5</sup> Dentre as diretrizes de sustentabilidade nas compras governamentais estabelecidas no Decreto nº 7.746/2012, verifica-se que duas apresentam cunho econômico, quais sejam, “preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local” e “maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra”. A primeira diretriz citada visa fomentar o mercado e a economia da localidade onde a aquisição pública for efetuada. A seu turno, a segunda diretriz busca priorizar bens e obras capazes de durar maior período de tempo e que detenham gastos diminutos de manutenção.

incentiva a busca pela manutenção de recursos financeiros, os quais devem ser movimentados de maneira ecologicamente equilibrada.

Contudo, a sustentabilidade social, muitas vezes, resta preterida, principalmente no que diz respeito às licitações sustentáveis. Portanto, o agente público responsável pelos certames há que se atentar para o Tripé da Sustentabilidade e não apenas para uma das suas dimensões.

Segundo Rattner (2001), há algum tempo, a sustentabilidade social estava sendo tratada como mecanismo do círculo vicioso da pobreza, no qual a pobreza ocasionaria prejuízo ao meio ambiente, visto que faltaria recursos para adquirir técnicas preservacionistas. Destarte, um local com poucos recursos, baixo nível de instrução e com capital escasso estaria fadado à pobreza que, a seu turno, acarretaria a exploração desequilibrada dos recursos naturais. Entrementes, o autor põe em cheque esta teoria ao pregar que a mobilização e a ação social podem gerar desenvolvimento quando houver a garantia de que todos os indivíduos consigam obter condições iguais de acesso a bens e serviços imprescindíveis a uma vida digna.

Outrossim, Sen (2000, p.18) alerta ser necessário remover “as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos”. Isso seria possível por meio da implantação da sustentabilidade social.

Dentro deste contexto, a Administração Pública verificou que poderia utilizar seu poderio de compra para fomentar campos críticos, como o da preservação da natureza e o da inclusão social. Nesse passo, imbuíu-se, na licitação, a função social.

No Brasil, esta nova função das compras governamentais restou legitimada pela Lei nº 12.349/10, a qual inseriu, dentre os objetivos da licitação, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Assim, a partir de 2010, os gestores públicos passaram a se movimentar no sentido de inserir cláusulas sustentáveis nos editais dos certames.

Inobstante isto, conforme pesquisa realizada por Jefferson Correia Cirqueira (2016), entre os anos de 2011 e 2015, as compras públicas sustentáveis não representaram nem 1% do total de contratação efetuada pelo Governo Federal.



<b>Ano</b>	<b>Tipo de Compra</b>	<b>Valor das Compras (R\$)</b>	<b>Participação (%)</b>
2011	Não sustentável	38.804.874.905,73	99,978
	Sustentável	8.390.938,68	00,021
2012	Não sustentável	66.596.894.725,66	99,965
	Sustentável	22.911.003,13	00,034
2013	Não sustentável	51.397.683.469,98	99,944
	Sustentável	28.490.802,73	00,055
2014	Não sustentável	74.250.777.085,27	99,955
	Sustentável	33.122.988,97	00,044
2015	Não sustentável	43.753.580.031,13	99,702
	Sustentável	130.418.165,94	00,297

Tabela 01 – Evolução das compras públicas do Governo Federal Brasileiro (Cirqueira, 2016)

Como se observa da tabela acima, em termos absolutos, as licitações sustentáveis deram um salto de R\$ 8.390.938,68 para R\$ 130.418.165,94, o que demonstra a evolução de sua importância. Todavia, a análise percentual evidencia que a representatividade das compras sustentáveis ainda é tímida se comparado ao gasto total do Governo com aquisição de bens e serviços.

Ao se analisar as licitações sustentáveis por estado (vide Tabela 02), constata-se que a região Centro-Oeste vivenciou considerável aumento nas contratações deste tipo nos últimos anos. Por outro lado, no Nordeste, no Sudeste e no Sul, houve redução do valor absoluto de compras sustentáveis ao se comparar o ano de 2015 com 2014.

	<b>Norte (R\$)</b>	<b>Nordeste (R\$)</b>	<b>Centro-Oeste (R\$)</b>	<b>Sudeste (R\$)</b>	<b>Sul (R\$)</b>
2011	718.971,13	1.968.147,06	1.423.291,94	2.610.507,52	1.670.021,03
2012	1.346.804,46	7.308.357,00	4.342.195,58	7.250.637,77	1.963.008,32
2013	2.802.500,85	11.347.935,13	4.748.438,60	7.920.402,63	1.671.525,52
2014	1.567.911,27	11.314.112,95	7.701.977,46	9.659.697,32	2.879.289,97
2015	3.438.812,61	9.647.870,51	108.126.869,98	6.898.138,58	2.306.474,27
<b>Acumulado</b>	<b>9.875.000,32</b>	<b>41.586.422,65</b>	<b>126.342.773,56</b>	<b>34.339.383,82</b>	<b>10.490.319,11</b>

Tabela 02 – Evolução das despesas com aquisições públicas sustentáveis por região (Cirqueira, 2016)

Portanto, inobstante a diminuta quantidade de certames de cunho sustentável (em termos percentuais), há que se reconhecer a existência dos primeiros passos rumo à implantação das cláusulas sustentáveis nos editais para aquisições públicas. Reforça-se que tais cláusulas podem ser voltadas à seara ambiental (como a definição de que o bem a ser adquirido por compra pública apresente baixo consumo de energia), econômica

(como o estabelecimento de margem de preferência para micro e pequenas empresas) ou social (como a contratação de mão-de-obra prioritariamente local). No presente trabalho, focou-se na cláusula socialmente sustentável ou cláusula social, pois, como dito alhures, é a que menos tem sido utilizada no campo das compras públicas.

A terminologia da “cláusula social” provém do Direito Internacional. Para Dalton Caldeira Rocha (2002), o conceito parte de uma tentativa de amenizar os efeitos da alta competitividade do sistema capitalista ao se buscar o respeito a direitos e condições básicas para o trabalhador. Tal objetivo poderia ser alcançado, segundo o autor, com o estabelecimento de padrões trabalhistas nos tratados internacionais no intuito de preservar os direitos dos trabalhadores ao longo do processo de produção de bens.

Sobre o tema, Gijsbert van Liemt (2007) expõe que a cláusula social abarca quatro tipos de questões na seara do Direito Internacional Econômico, sendo elas:

- a) A procura de solução para o alto nível de desemprego;
- b) A resposta ao desconforto moral e ético relacionado à violação de direitos humanos quando da produção de bens;
- c) A preocupação com as práticas desleais de comércio;
- d) A resolução de impasses ligados ao protecionismo.

Pretendeu-se, então, aplicar o termo “cláusula social”, com as devidas adaptações, à compreensão da compra governamental socialmente responsável. Logo, dentro deste cenário, a cláusula social seria o item do termo de referência e/ou do contrato que regulamentaria a sustentabilidade social no caso concreto daquele certame específico. Isto é, a aludida cláusula seria a responsável por definir padrões a serem seguidos pela empresa contratada com vistas a abrandar o considerável nível de desemprego identificado no âmbito de certas categorias de pessoas ou contribuir para qualquer outro objetivo de política pública social.

Cumprе destacar que, no Brasil, a cláusula social só será legítima se estiver atrelada à concretização do desenvolvimento nacional sustentável, sob pena de ofender o princípio da livre concorrência ou caracterizar desvirtuamento do instrumento da compra pública. Isso porque a Lei nº 12.349/10 autorizou o uso da licitação como meio para o alcance da sustentabilidade nacional, devendo o agente público atuar nos limites da lei.

Ao se considerar a cláusula social voltada à inclusão de indivíduos marginalizados no mercado de trabalho, é possível elencar várias modalidades, como as pautadas em cotas, margens de preferência, selos ou comprovação de que a empresa fomenta, de alguma forma, a inclusão social. Apesar de não se tratar de um rol taxativo, estes tipos de cláusulas sociais foram as mais encontradas no Brasil e no exterior, demonstrando que podem constituir ferramenta em prol da equidade.

## *2.2 A visão da compra pública como ferramenta em prol da equidade*

Para se ter noção do poder de compra da Administração Pública, estima-se que as compras públicas podem representar de 15% a 30% do PIB (Produto Interno Bruto) de um país (SAEB, 2012). Conforme pontos elencados no Guia de Compras Públicas Sustentáveis (2010, p.11) divulgado pelo Governo Federal, o Estado está se despertando para se impor como um grande consumidor que busca não apenas o melhor preço, mas também os interesses da coletividade.

Para tanto, as autoridades públicas, como compradoras em grande escala, devem definir termos licitatórios que estimulem o desenvolvimento nacional sustentável. Nessa senda, fica revelada a importância do esforço conjunto dos agentes públicos no sentido de buscar o interesse da sociedade, principalmente a igualdade social. Afinal, o Direito Administrativo se delineia em função da consagração de dois princípios: a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos (MELLO, 2010, p. 55).

Como se viu no tópico anterior, a partir de 2010, a compra pública deixou de possuir apenas objetivos financeiros, mas também desenvolvimentistas. Dessa forma, adveio o que se denomina função regulatória da licitação, a qual consiste na utilização da aquisição pública para fomentar determinados resultados socialmente benéficos. Nessa senda, a convencional imposição de deveres e obrigações aos particulares contratados pelo Estado resta somada à indução de atividades em direção a metas de desenvolvimento nacional. Em outras palavras, a proposta mais vantajosa para a Administração não é mais aquela que demonstra diretamente o melhor “custo-benefício”, mas sim aquela que também irá propiciar benefícios sociais, ambientais e econômicos para o país.

No âmbito social, principalmente quanto à inserção de minorias no mercado de trabalho, nota-se o enfrentamento de desafios decorrentes da globalização do trabalho, os quais, muitas vezes, colocam em cheque a efetividade das políticas sociais e legislação social. No Brasil, “apesar da profusão na previsão de direitos que visam à proteção dentro do ambiente de trabalho, a realidade é que não conseguimos garantir vida digna aos trabalhadores, principais vítimas de crise que tem amplitude mundial” (BRITO FILHO, 2004, p. 125). Ao se olhar para o vasto território brasileiro, observa-se que, inobstante a presença de uma legislação social relativamente desenvolvida em termos mundiais, pairam formas perversas de exploração da mão-de-obra, como o labor exercido em condições análogas à escravidão, o trabalho infantil e o desvirtuamento das relações empregatícias.

Dessa maneira, “a nova questão social que dá evidência aos excluídos (...) também inclui, no debate, a opressão, a discriminação e a dominação, exigindo um tratamento teórico-prático adequado, tendo por base as relações sociais de exploração/expropriação” (RIBEIRO, 2006, p. 159). Frisa-se que somente por meio do combate à ‘opressão’, à ‘discriminação’ e à ‘dominação’ na relação entre capital e trabalho será possível alcançar a efetividade dos direitos sociais, a cidadania plena e a libertação democrática da sociedade.

Neste cenário, surge a contratação pública socialmente responsável<sup>6</sup>, que representa a compra pública sustentável cujo foco é o bem-estar da população e a concretização dos direitos humanos. Ou seja, a compra governamental socialmente responsável é aquela pautada no desenvolvimento sustentável em sua vertente social, possuindo, portanto, uma ou mais cláusulas sociais.

Segundo Oliveira (2002, p. 42), a sustentabilidade social tem por objetivo melhorar os níveis de distribuição de renda a fim de diminuir a exclusão social e a distância econômica que separa as classes sociais. A partir deste entendimento, pode-se chegar à conclusão de que a compra pública trará benefícios sociais quando for capaz de prever ações de inclusão social, de redução das desigualdades sociais e de promoção da dignidade da pessoa humana.

---

<sup>6</sup> O termo “licitação socialmente responsável” foi cunhado com base na responsabilidade social corporativa, a qual também deve ser observada pelas instituições públicas. A responsabilidade social foi criada em 1953 por Howard Bowen, referindo-se às obrigações dos homens de adotar orientações, tomarem decisões e agirem de forma compatível com os fins e valores da sociedade. Para Srour (1998), a responsabilidade social reflete a realidade e, ao mesmo tempo, um olhar para o futuro, sendo a síntese de uma cidadania organizacional interna e a implementação de direitos sociais no âmbito externo.

Neste passo, a contratação pública socialmente responsável poderá ser utilizada para estimular a equidade vertical, definida por West (1979) como o tratamento desigual para desiguais a fim de se obter um resultado equilibrado para ambas as partes. Isso porque o certame com cláusula social beneficiará grupos em posição desfavorável se comparada aos demais. Desse modo, os indivíduos pertencentes a estes grupos terão a oportunidade de buscarem uma vida digna.

Na teoria da justiça de Rawls (1981), as pessoas possuem posições sociais diferentes originadas desde o seu nascimento, as quais afetam suas expectativas de vida e os resultados que obtêm com a cooperação social. Desse modo, certos indivíduos acabam ficando em nível inferior aos demais, pelo que se deve chegar a um consenso equitativo sobre os princípios da justiça que serão seguidos naquela sociedade. Com isso, seria possível obter a igualdade democrática, em que a justiça contida nas instituições sociais garante o direito de todas as pessoas se favorecerem dos benefícios da cooperação social.

Logo, segundo Rawls (1981), por meio das instituições sociais, deve-se zelar para que não haja distinções arbitrárias entre os cidadãos no que se refere à atribuição de direitos e deveres básicos, bem como existam regras capazes de proporcionar um equilíbrio estável entre os interesses concorrentes das vantagens da vida social e a distribuição de riqueza.

Essa equidade pode ser alcançada mediante políticas distributivas e incentivo da igualdade material. Na lição de Theodore Lowi (1972), as políticas públicas distributivas são aquelas que utilizam os recursos provenientes da sociedade como um todo para alocar bens e serviços a grupos específicos. Uma vez que tais grupos sejam beneficiados em detrimento de outros, estes terão condições de estarem em pé de igualdade com os abastados.

Ademais, ao longo dos anos, pôde-se perceber o aumento das lutas sociais por melhoria da qualidade de vida e das oportunidades de trabalho. Com isso, houve evolução do conceito de igualdade, o qual deixou de ser uma igualdade meramente formal para ser uma igualdade fática (LENZA, 2008). A partir desta premissa, diversos ramos do direito passaram a se preocupar com a proteção da parte mais frágil da relação jurídica, como o Direito do Consumidor e o Direito do Trabalho.

José Afonso da Silva (2001, p. 214) leciona que a igualdade material “reforça o princípio com muitas outras normas sobre a igualdade, buscando a igualização dos desiguais pela outorga de direitos substanciais”. Em sua vez, Robert Alexy (2008, p. 397) afirma que “o enunciado geral de igualdade, dirigido ao legislador, não pode exigir que todos sejam tratados exatamente da mesma forma”. Nessa senda, por vezes, é necessário desigualar os desiguais para alcançar um patamar de equilíbrio e promover a igualdade material.

A propósito do tema, Jonh Rawls (1981, p. 67) enuncia o princípio da diferença, que defende a possibilidade de existência de eventuais desigualdades na distribuição da riqueza e dos bens para beneficiar os menos favorecidos. Ressalta-se ainda que, para o autor, os mais favorecidos teriam que aceitar menores salários, bens e lucros, para poder compartilhar com os desvalidos.

Hodiernamente, o cenário brasileiro é marcado por enorme distância entre as classes sociais e por discriminação no mercado de trabalho. Há que se buscar, então, a igualdade social e o desenvolvimento nacional. Ocorre que, muitas vezes, tais conceitos não conseguem caminhar *pari passu*, vez haver progressos que se dão com a suplantação da isonomia, como é o caso das atividades produtivas realizadas com mão-de-obra análoga à escravidão (vide Gráfico 01), as quais somam milhares de indivíduos encontrados em situação de miséria principalmente na área rural. Dessa forma, cabe ao Estado fazer uso de ferramentas capazes de promover o crescimento econômico e tecnológico em conjunto com o bem-estar social.

## Trabalhadores libertados entre 2003 e 2014

Cenário da escravidão no Brasil - 2014	
Trabalhadores resgatados (desde 1995)	cerca de 50 mil
Percentual de homens	95%
Percentual de mulheres	5%
Percentual de analfabetos	33%
Idade entre 18 e 44 anos	83%

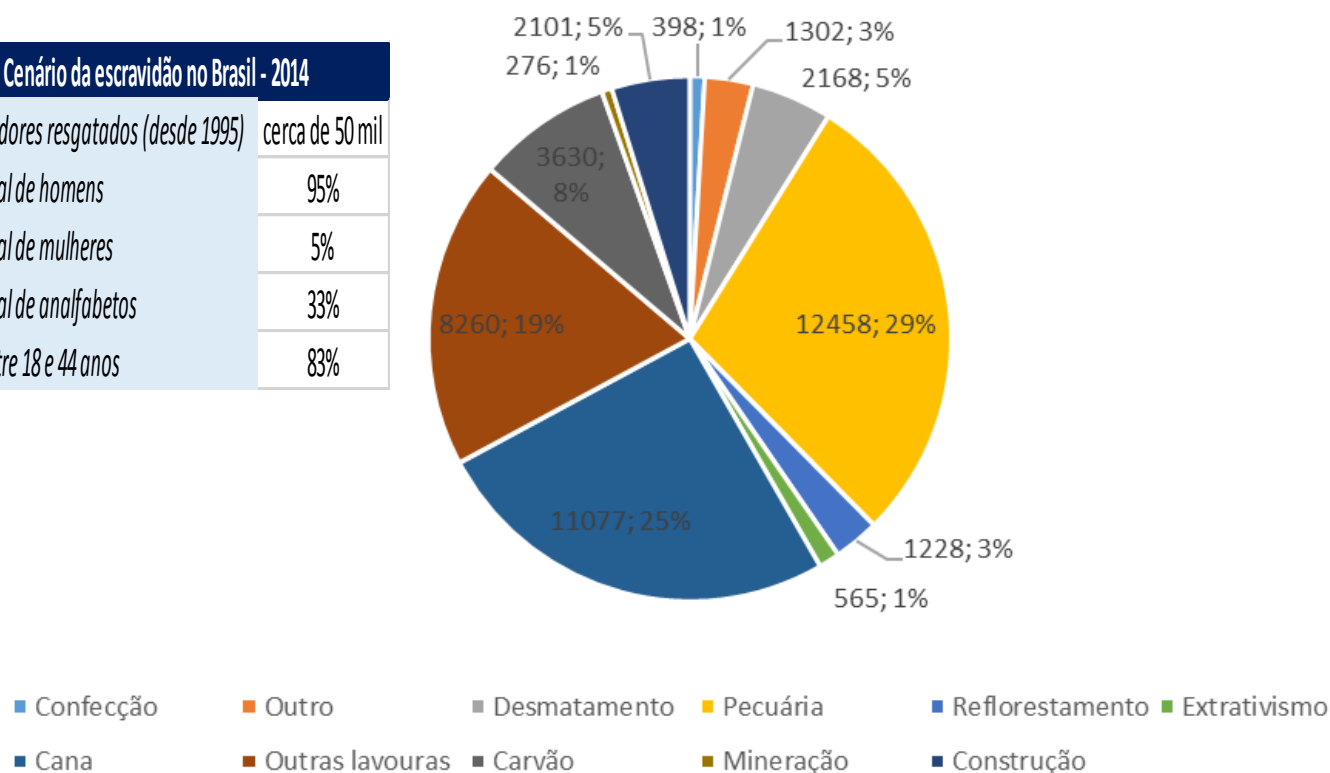


Gráfico 01 – Cenário da escravidão contemporânea no Brasil (dados fornecidos pelo Programa Escravo, nem pensar! coordenado pela ONG Repórter Brasil)

Portanto, a compra pública socialmente responsável, além de estar permitida por lei, encontra guarida e, ao mesmo tempo, promove o princípio da equidade e a igualdade material. Ademais, tal instituto pode representar política pública distributiva capaz de facilitar o acesso de certas categorias de pessoas à bens e patamares sociais que não conseguiriam obter sem o incentivo governamental. Contudo, não se trata de tarefa simples, pelo que se passará a descrever um caminho plausível a ser seguido para se alcançar a função social da compra governamental.

### 2.3 A visão da compra pública como ferramenta de promoção do direito ao trabalho digno

Esping-Andersen (1991) assevera que o surgimento dos direitos fundamentais sociais modernos promoveu o afrouxamento da qualidade de mercadoria da força de trabalho que foi conferida pelo sistema capitalista, o que pode ser chamado de desmercadorização. Destarte, a desmercadorização surge no momento em que a prestação de serviços visando o bem-estar da população passa a ser tratada como

questão de direito, proporcionando um nível mínimo de satisfação das necessidades humanas independente do mercado.

A Constituição de 1988 trouxe a posituação desta ideia de desmercadorização. Como exemplo, cita-se o artigo 6º da Constituição Federal, o qual prediz que —são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. Percebe-se, portanto, uma preocupação maior com o cidadão, o qual deixa de ser percebido como um objeto e passa a ser tratado como ser humano que merece viver em condição minimamente digna.

Convém destacar que os preceitos sociais da Constituição Federal são dotados de normatividade, não se limitando a meras orientações de atuações do Poder Público, mas representam sim uma responsabilidade do Estado perante seus cidadãos. Segundo Konrad Hesse (1983, p. 75), a Constituição jurídica está condicionada a uma realidade histórica e expressa as circunstâncias de determinado momento em certo espaço, mas o seu caráter normativo é capaz de ordenar e conformar a realidade social e política, isto é, a constituição jurídica pode dar forma e modificar a realidade a que se dirige.

A seu turno, Luís Roberto Barroso (2012, p. 87) aduz que os direitos sociais são plenamente exercitáveis, —gerando o desfrute imediato e positivo de determinados benefícios e a possibilidade de exigi-los. Todavia, nota-se certa dificuldade na aplicação concreta dos direitos sociais, visto que estes vêm encambulhados com as normas programáticas, sem que se possa prontamente discriminar as hipóteses em que existem prestações positivas exigíveis (BARROSO, 2012, p. 86). No entendimento de José Afonso da Silva (2006), os direitos sociais são prestações positivas proporcionadas pelo Estado, enunciadas em normas constitucionais, que garantem melhores condições de vida aos mais fracos. Desse modo, os direitos sociais tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais, sendo direitos que se ligam ao direito de igualdade.

Diante do exposto sobre a necessidade de efetivação dos direitos sociais, pode-se inferir que a contratação pública socialmente responsável, se manejada corretamente, servirá de instrumento para concretizar certos direitos sociais, em especial, o direito ao trabalho digno. Isso porque o agente público responsável pelo certame, ao incentivar a inclusão de grupos específicos no mercado de trabalho, contribuirá para retirar da miséria,



da ilicitude e da discriminação pessoas que, sem o fomento por parte do Governo, não conseguiriam obter um emprego honesto.

Convém destacar que o artigo 170 da Constituição Federal prevê que a ordem econômica deverá ser fundada na valorização do trabalho humano com a garantia de existência digna a todos, conforme os ditames da justiça social. O mesmo artigo elenca, dentre os princípios da ordem econômica, a redução das desigualdades sociais e a busca pelo pleno emprego. Como tais dispositivos representam não apenas normas programáticas, mas também direitos a serem executados pelo Estado, os agentes públicos precisam utilizar todos os recursos possíveis para se alcançar os direitos constitucionais citados. Assim, a compra pública de cunho social poderá servir, de certa forma, para a diminuição das desigualdades entre grupos sociais e para dar acesso ao emprego àqueles que precisam.

A primeira atitude no sentido de se buscar a contratação governamental socialmente responsável é compreender a mudança de perspectiva sobre o agente público, o qual deixa de ser mero executor para formulador e administrador de políticas públicas (FISCHER, 1984, p. 278). Nesse sentir, o servidor público responsável pela confecção de Termos de Referência e Projetos Básicos deve buscar sair de trás do emaranhado burocrático e assumir seu papel de criador de políticas públicas, inserindo itens na pretendida contratação que tragam benefícios à coletividade. Com essa atitude, é possível que se obtenha resultados alimentadores da dignidade da pessoa humana.

Uma vez tomada a decisão de utilizar a compra pública com viés social, o agente público deve analisar qual categoria marginalizada poderá ser contemplada na licitação pretendida ou qual outro impacto social pretende gerar na coletividade. Esta análise deverá levar em conta as nuances do serviço a ser contratado e o público que poderá atingir. A título de exemplificação, não são todos os serviços que poderão ser realizados por deficientes físicos ou idosos, como aqueles que envolvem atividades penosas. Nesta etapa, seria adequado ponderar qual setor está necessitando de políticas públicas de inclusão social mais incisivas a fim de priorizá-las.

Em seguida, convém verificar a existência de normas específicas para a categoria escolhida a fim de se adequar a estas. No caso dos presidiários, por exemplo, o inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8666/93 prevê que é dispensável a licitação “na contratação de [...] instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha

inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos”. No mais, a Recomendação n. 29, de dezembro de 2009, do Conselho Nacional de Justiça orienta a reserva de percentual de vagas para os indivíduos de alguma forma vinculados ao sistema prisional.

Após conhecer as regras envolvidas, o gestor público deve estudar as possibilidades de cláusulas sociais a serem incluídas no Termo de Referência ou Projeto Básico. Pode-se definir a disponibilização de vagas para determinado grupo que necessita ser incluído no mercado de trabalho, como é a hipótese prevista na Lei Estadual nº 6.480/2014 do Piauí, que estabelece que os editais de licitação e contratos diretos sem licitação preveja a reserva de, no mínimo 5%, das vagas de emprego para mulheres na área de construção de obras públicas. Ou se pode conceder margem de preferência a empresa que tenha em seu quadro de pessoal trabalhadores que, a princípio, seriam excluídos do mercado de trabalho; é o caso do critério de desempate elencado no inciso V do §2º do artigo 3º da Lei nº 8.666/93, o qual favorece os bens e serviços “produzidos ou prestados por empresas que comprovem cumprimento de reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social e que atendam às regras de acessibilidade previstas na legislação”.

Ao se escolher o tipo de cláusula social, cabe compreender com qual profundidade esta deve ser aplicada. Nessa senda, o percentual (maior ou menor) de reserva de vagas ou de margem de preferência necessita ser estudado com cautela para não prejudicar o princípio da livre concorrência, mas também não poderá ser inócuo a ponto de não produzir os resultados sociais almejados.

Por derradeiro, após a contratação do serviço ou bem, seria conveniente fazer levantamento de dados que demonstrem o impacto desta aquisição pública na sociedade, principalmente no âmbito da inclusão social. Com isso, seria possível verificar as deficiências e os pontos a serem melhorados nas próximas licitações.

Para melhor elucidar os pontos aqui expostos, confeccionou-se o quadro-resumo abaixo:

AÇÃO		RESULTADO PRETENDIDO
1º Passo	Mudança de perspectiva sobre a atuação do agente público	Criação de políticas públicas
2º Passo	Escolher qual categoria marginalizada será contemplada na licitação ou qual impacto social se pretende gerar	Priorização das categorias mais carentes e dos impactos sociais mais necessários
3º Passo	Verificar a existência de normas específicas para a categoria escolhida a fim de se adequar a estas	Adequação à legalidade
4º Passo	Estudar as possibilidades de cláusulas sociais a serem incluídas no Termo de Referência ou Projeto Básico	Não ofensa à livre concorrência
5º Passo	Escolher o tipo de cláusula social	Produção dos resultados sociais almejados
6º Passo	Fazer levantamento de dados que demonstrem o impacto da aquisição pública na sociedade	Aferição da efetividade

Tabela 03 – Passos para a obtenção de inclusão social por meio da contratação pública socialmente responsável (criado pela autora)

Os passos apresentados, embora sugestivos, merecem um pensar crítico por parte do agente público. Este não pode ficar inerte quando há em suas mãos a oportunidade de caminhar no sentido de fazer valer os direitos fundamentais, principalmente com o advento da teoria de que os direitos sociais não são apenas orientativos, mas também de observância obrigatória pelo Estado. Em especial, a compra pública pode contribuir para a promoção do direito ao trabalho digno quando da inclusão de pessoas no mercado de trabalho.

Por certo, nota-se alguns casos isolados de contratação pública socialmente responsável em que se procura gerar inclusão social, o que será melhor detalhado adiante, a fim de que se conheça o cenário atual sobre o tema.

#### *2.4 A visão da contratação pública como ferramenta de inclusão social*

Prefacialmente, esclarece-se que a inclusão social será abordada dentro da seara do mercado de trabalho, que pode ser afetado mais diretamente pelas compras públicas, em especial, nas hipóteses de contratação de mão-de-obra com dedicação exclusiva para prestar serviços à Administração Pública. Afinal, as licitações que envolvem a

terceirização de atividades abrem oportunidades de emprego e podem fomentar a inserção de categorias vulneráveis no mercado de trabalho.

Para se ter noção do nível de desemprego no Brasil, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostras em Domicílio - PNAD (2014-2015), a porcentagem de desocupados saiu de 6,9%, em 2014, para 9,6%, em 2015. Importante ressaltar a diferença da desocupação entre homens e mulheres: enquanto a taxa de desemprego do primeiro grupo é de 7,9%, a mesma taxa para o segundo grupo é de 11,7%, ao se observar os dados referentes ao ano de 2015 (IBGE, 2014-2015). Logo, é possível inferir que o país necessita avançar no que diz respeito ao emprego digno para todos.

Em um mercado com oportunidades de trabalho insuficientes para suprir a demanda, os mais qualificados possuem dificuldade para obter seu labor; imagine-se, então, os indivíduos pertencentes a categorias hipossuficientes. Por isso, cabe ao Estado buscar a igualdade material e a garantia dos direitos sociais dos cidadãos, principalmente o direito ao trabalho.

Nessa senda, começou-se a utilizar instrumentos de políticas públicas (leis, programas e termos de cooperação) para favorecer aqueles identificados como marginalizados no mercado de trabalho. Para tanto, lançou-se mão de diversas modalidades de sistemas de inclusão, como:

1. Sistema de cotas – quando há reserva de determinado número de vagas para um grupo específico;
2. Margem de preferência – quando, na fase de lances, concede-se priorização, dentro de certa margem, à empresa que comprovar possuir determinado número de trabalhadores vulneráveis.
3. Critério de desempate no certame – quando na fase de lances houver empate, vencerá a empresa que comprovar possuir, em seu quadro pessoal, trabalhadores vulneráveis.
4. Benefício administrativo – quando o contratante puder colher benefícios no procedimento licitatório, como dispensa e inexigibilidade de licitação, o que traz celeridade nas aquisições de bens e serviços para a instituição pública.

5. Benefício financeiro – quando for concedido benefício financeiro ao ente federativo que fizer constar, de seus editais de compra pública, cláusulas de inclusão social;

6. Critério de habilitação – quando o certame prever que somente será contratada a empresa que demonstrar a realização de certa inclusão social dentro do seu corpo de pessoal efetivo.

Convém destacar que, muitas vezes, o instrumento de política pública delimita o objeto da compra pública que será utilizado para incentivar a inclusão de certas categorias no mercado de trabalho. No geral, tais objetos podem ser obra pública, serviços (com ou sem dedicação exclusiva de mão-de-obra) ou itens de qualquer natureza – o que inclui a aquisição de bens/produtos, além de obras e serviços.

Outra restrição feita pelo instrumento de política pública é quanto à abrangência, ou seja, ocorre a delimitação das instituições que ficarão vinculadas. A classificação da abrangência restou considerada em variadas vertentes, a saber:

1. Três Poderes – a lei, o programa ou o termo de cooperação pode ser exclusivo do Poder Executivo, do Poder Judiciário ou do Poder Legislativo; ou, ainda, pode abarcar todos estes.
2. Nível do ente federativo - a lei, o programa ou o termo de cooperação pode se dar no âmbito municipal, estadual ou nacional.
3. Tipo de instituição - a lei, o programa ou o termo de cooperação poderá recair sobre instituição pública ou privada. Dentro da seara pública, é possível selecionar certa categoria de instituição que ficará de utilizar o instrumento de política pública, como sociedades de economia mista e empresas públicas.
4. Livre adesão – está relacionada aos termos de cooperação e programas que permitem a adesão posterior de outras instituições que cumprirem os pré-requisitos e fizerem a solicitação para participar dos mesmos.

Além disso, observa-se que alguns instrumentos de políticas públicas são de uso obrigatório dentro de sua abrangência, não havendo margem para a discricionariedade do agente público, o qual deve cumprir exatamente aquilo que resta descrito nos referidos instrumentos. Por outro lado, existem hipóteses em que o agente público terá a faculdade

de adotar medidas de inclusão social no mercado de trabalho, o que poderá ser incentivado por meio de benefícios administrativos ou financeiros.

Abaixo, colaciona-se um quadro demonstrativo do cenário brasileiro relativo à inserção social pela compra governamental, mediante a concessão de oportunidades de emprego a categorias em condições sociais inferiores. As informações foram retiradas de pesquisa feita ao sítio eletrônico da Câmara dos Deputados<sup>7</sup>, do Senado Federal<sup>8</sup> e do Poder Executivo Federal<sup>9</sup>, o que permitiu a busca de normativos relacionados ao tema. Em paralelo, procurou-se programas criados por órgãos públicos no sentido de dar acesso ao mercado de trabalho para determinados tipos de indivíduos. Frisa-se que tal pesquisa não foi exaustiva, mas teve por objetivo levantar um panorama exemplificativo do que tem sido realizado no Brasil no que diz respeito às compras públicas socialmente responsáveis.

<b>Categoria beneficiada</b>	<b>Instrumento</b>	<b>Modalidade</b>	<b>Objeto</b>	<b>Abrangência</b>	<b>Obrigatoriedade</b>
<b>Mulher</b>	Lei Estadual nº 6.480/2014 - Piauí	Cotas	Obra pública e contratação direta	Poder Executivo do Piauí	Facultativo com ressalva
	Lei Estadual nº 4.096/2011 - Mato Grosso do Sul	Cotas	Obra pública e contratação direta	Poder Executivo do Mato Grosso do Sul	Obrigatório
	Lei Estadual nº 9.968/2015 - Rio Grande do Norte	Cotas	Obra pública e contratação direta	Poder Executivo do Rio Grande do Norte	Obrigatório
	Lei Municipal nº 9.514/2014 - Goiânia	Cotas	Obra pública	Poder Executivo de Goiânia	Obrigatório
	Lei Municipal nº 2.728/2015 - Duque de Caxias	Condição de habilitação	Qualquer natureza	Poder Executivo de Duque de Caxias	Obrigatório
	Projeto de Lei nº 5.905/2016 - Câmara dos Deputados	Cotas	Obras e serviços	Nacional - empresas públicas e sociedades de economia mista	Obrigatório
	Projeto de Lei nº 6.040/2016 - Câmara dos Deputados	Cotas	Obra pública	Nacional	Obrigatório

<sup>7</sup> Disponível em <http://www2.camara.leg.br/>

<sup>8</sup> Disponível em <http://www12.senado.leg.br/>

<sup>9</sup> Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>

<b>Deficiente</b>	Lei nº 8.666/93 (art. 3º, §2º, V)	Critério de desempate	Qualquer natureza	Nacional	Obrigatório
	Lei nº 8.666/93 (art. 3º, §5º, II)	Margem de preferência	Qualquer natureza	Nacional	Facultativo
	Lei nº 8.666/93 (art. 24, XX)	Benefício administrativo	Serviço	Nacional	Facultativo
	Lei Estadual nº 4.340/2004 - Rio de Janeiro	Cotas	Serviço com mão-de-obra	Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro	Obrigatório
<b>Indivíduos vinculados ao sistema prisional</b>	Recomendação nº 29, de 16/12/2009, do CNJ	Cotas	Obras e serviços	Poder Judiciário	Facultativo
	Decreto Estadual nº 55.126/2009 - São Paulo	Cotas	Obras e serviços	Poder Executivo de São Paulo	Facultativo
	Lei Estadual nº 6.344/2013 - Piauí	Cotas	Obra pública	Poder Executivo do Piauí	Obrigatório
	Lei Estadual nº 15.854/2015 - Ceará	Cotas	Obras e serviços	Poder Executivo do Ceará	Obrigatório
	Lei nº 8.666/93 (art. 24, XIII)	Benefício administrativo	Qualquer natureza	Nacional	Facultativo
	Projeto de Lei nº 153/2014 - Senado	Cotas	Obras e serviços	Nacional	Obrigatório
	Projeto de Lei nº 4.014/2012 - Câmara dos Deputados	Benefício financeiro	Serviço com mão-de-obra	Nacional	Facultativo
	Projeto de Lei nº 6.901/2013 - Câmara dos Deputados	Cotas	Obras e serviços	Nacional	Obrigatório
	Lei Municipal nº 5.496/2012 - Rio de Janeiro	Cotas	Serviços nas áreas de conservação e construção civil	Poder Executivo do Rio de Janeiro	Obrigatório
	Termo de Acordo de Cooperação Técnica 01/2010 - CNJ, Ministério do Esporte e Comitê Organizador Local da Copa do Mundo Fifa 2014	Cotas	Obras e serviços relativos à Copa das Confederações de 2013 e Copa do Mundo FIFA 2014	Livre adesão	Obrigatório para os que aderirem
<b>Egressos do trabalho escravo</b>	Programa Começar de Novo - Resolução nº 96/2009 do CNJ	Não definida	Não definida	Poder Judiciário	Facultativo
	Termo de Cooperação Técnica 09/2014 - CNJ, OIT no Brasil, SINAIT e Superintendência Regional do Trabalho e Emprego em Mato Grosso	Não definida	Não definida	Livre adesão	Obrigatório para os que aderirem
<b>Mão-de-obra local</b>	Termo de Cooperação Técnica 14/2015 - CNJ, OIT no Brasil, TST, SINAIT, MTE e MPT	Não definida	Não definida	Livre adesão	Obrigatório para os que aderirem
	Projeto de Lei nº 5.905/2016 - Câmara dos Deputados	Condição de habilitação	Obra e serviços	Nacional	Obrigatório
<b>Dependente químico</b>	Lei Municipal nº 2.728/2015 - Duque de Caxias	Condição de habilitação	Qualquer natureza	Poder Executivo de Duque de Caxias	Obrigatório
	Programa de Estratégias - Lei Distrital nº 5.757/2016	Cotas	Qualquer natureza	Poder Executivo do Distrito Federal	Obrigatório

<b>Mulheres vítimas de violência doméstica</b>	Projeto de Lei nº 500/2015 - Assembleia Legislativa de Goiás	Cotas	Serviço com mão-de-obra	Poder Executivo de Goiás	Obrigatório
<b>Estudantes universitários que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas</b>	Projeto de Lei nº 5.765/2016 - Câmara dos Deputados	Cotas	Obras e serviços	Nacional	Obrigatório

Tabela 04 – Cenário ilustrativo da contratação pública socialmente responsável no Brasil (criado pela autora)

Como se verifica da tabela acima, foram promulgadas leis e propostos projetos de leis no sentido de fomentar o mercado de trabalho da mulher por meio da contratação pública socialmente responsável.

A Lei Estadual nº 6.480/2014 do Piauí autoriza o Poder Executivo a incluir, nos editais de contratação de obras públicas e em todas contratações diretas, cláusula que exija que a empresa vencedora do certame reserve o mínimo de 5% (cinco por cento) de vagas para pessoas do sexo feminino. No caso da renovação de contratos de obras públicas empreendidas pelo estado do Piauí, a reserva de vagas torna-se obrigatória.

Por sua vez, o estado do Mato Grosso do Sul editou a Lei Estadual nº 4.096/2011, impondo ao Poder Executivo fazer constar, em todos os editais de licitação de obras públicas e em todos os contratos diretos, a exigência de que a empresa contratada reserve o mínimo de 5% (cinco por cento) de vagas para pessoas do sexo feminino na construção civil. Com praticamente a mesma redação, adveio a Lei Estadual nº 9.968/2015 do Rio Grande do Norte, expandindo a política pública de inclusão da mulher para o estado nordestino.

Em nível municipal, cita-se a Lei nº 9.514/2014 de Goiânia, que destacou, pelo menos, 5% (cinco por cento) de vagas para mulheres quando da consecução de obras públicas pelo Poder Executivo. Todavia, não houve previsão dessas cotas no caso de contratação direta, como disposto nas leis estaduais apresentadas alhures. Isto é, a lei municipal teve objeto mais restrito do que as leis estaduais.



A fim de ampliar, para o âmbito nacional, a reserva de vagas para mulheres no mercado de trabalho, tramita, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 6.040/2016, com a seguinte redação:

Art. 1º Os contratos celebrados por órgãos e entidades da administração pública federal para o fim de execução de obras públicas conterão cláusula que obrigue as empresas contratadas a reservarem para mulheres 5% (cinco por cento) dos postos de trabalho alocados em suas atividades operacionais.

Art. 2º As disposições do art. 1º não se aplicam aos contratos decorrentes de licitações cujos editais tenham sido publicados até o início da vigência desta lei.

Outrossim, o Projeto de Lei nº 5.905/2016, de iniciativa da Câmara dos Deputados, pretende obrigar que as empresas públicas e sociedades de economia mista contratem empresas que reservem 15% (quinze por cento) das vagas para trabalhadoras do sexo feminino quando da realização de obras ou prestação de serviços. Constata-se que aqui houve uma considerável elevação do percentual da cota, de 5% (cinco por cento) para 15% (quinze por cento).

Outra categoria que pode ser beneficiada pela compra pública socialmente responsável são os portadores de necessidades especiais. A Lei nº 13.146/2015 alterou a Lei nº 8.666/1993 para incluir, dentre os critérios de desempate da licitação, a preferência à empresa que comprove a observância de reserva de cargos para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social.

De forma facultativa, o agente público poderá estabelecer margem de preferência, no certame, para empresas que demonstrarem empregar portadores de deficiência ou reabilitado da Previdência Social (artigo 3º, §5º, II, da Lei nº 8.666/1993, alterado pela Lei nº 13.146/2015). Tal mudança na Lei de Licitações trouxe a regulamentação exigida pelo Tribunal de Contas da União – TCU<sup>10</sup> para o uso de margem de preferência, a qual não pode ser criada pelo gestor público sem embasamento normativo.

Além do critério de desempate e da margem de preferência, há o incentivo para a inclusão de portadores de necessidades especiais por meio de benefício administrativo

---

<sup>10</sup> Vide posicionamento do TCU no seguinte acórdão:

É ilegal o estabelecimento, por parte de gestor público, de margem de preferência nos editais licitatórios para contratação de bens e serviços sem a devida regulamentação via decreto do poder executivo federal, estabelecendo os percentuais para as margens de preferência normais e adicionais, conforme o caso e discriminando a abrangência de sua aplicação. (Plenário, TC nº 032.230/2011-7; Acórdão nº 1317/2013; DOU de 05/06/2013).

constante no artigo 24, inciso XX, da Lei nº 8.666/1993. Isso porque o aludido dispositivo prevê a possibilidade de dispensa de licitação para a contratação de “associação de portadores de deficiência física, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade”.

Na seara estadual, a Lei nº 4.340/2004 do Rio de Janeiro dispôs que as licitações promovidas pela Administração Pública do estado, para contratar prestação de serviços com fornecimento de mão-de-obra, deverão possuir cláusula que reserve vagas para portadores de deficiência. Contudo, não há percentual fixado pela lei, o que ficará a critério de cada agente público. Por um lado, isto dificulta a padronização das licitações socialmente responsáveis, mas, por outro, possibilita a adequação das cotas ao ambiente externo e interno do órgão contratante.

Quanto aos indivíduos vinculados, de alguma forma, ao sistema prisional, verifica-se que existe um considerável arcabouço de proteção e inclusão no mercado de trabalho. Criou-se leis, programas, recomendações e termos de cooperação a fim de assegurar que presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas e adolescentes em conflito com a lei tenham condições de optar por uma vida direita. Para tanto, reservou-se vagas de emprego dentro da terceirização na Administração Pública ou incentivou-se, com benefícios financeiros ou administrativos, os órgãos a contratarem empresas que tenha esse grupo de indivíduos dentro de seu quadro de pessoal. O detalhamento das nuances que envolvem esta categoria beneficiada pela compra pública socialmente responsável será tema de capítulo específico, pelo que não cabe se delongar por ora.

No pertinente à inclusão social dos egressos do trabalho escravo, foi assinado, em 2015, o Acordo de Cooperação Técnica nº 14 entre o Conselho Nacional de Justiça - CNJ, o escritório da Organização Internacional do Trabalho - OIT no Brasil, o Tribunal Superior do Trabalho, o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho - SINAIT, o Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e o Ministério Público do Trabalho - MPT. Destaca-se que este acordo se pautou no seu antecessor, o Termo de Cooperação Técnica nº 09/2014, firmado entre o CNJ, o escritório da OIT no Brasil, o SINAIT e a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego em Mato Grosso, que teve vigência de 12 meses. Percebe-se, assim, que, no acordo de 2015, houve um aumento do número de instituições participantes, inclusive a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego em Mato Grosso foi substituída por órgãos federais. Vale ressaltar que outras instituições públicas e privadas podem aderir ao

Acordo de Cooperação Técnica, comprometendo-se a seguir os ditames descritos em seu escopo.

O objeto de ambos termos de cooperação residiu no fortalecimento, na consolidação e na replicação de iniciativas do Projeto “Ação Integrada”. Este projeto visa criar condições e propor iniciativas para modificação social, educacional e econômica dos egressos do trabalho escravo, sendo que uma das suas missões é formar uma rede de apoio, a partir de parcerias entre o setor público e privado, para promover ações de inserção profissional e social a este grupo de indivíduos. Uma destas ações consiste na inserção, nas contratações de obras públicas, de cláusula que reserve vagas para pessoas encontradas em situação análoga à escravidão, como foi a hipótese vivenciada durante a construção do estádio Arena Pantanal<sup>11</sup>.

No mais, há uma movimentação no sentido de priorizar a mão-de-obra local, evitando-se a mobilidade urbana e o crescimento do desemprego de moradores da região. Nessa senda, a Lei Municipal nº 2.728/2015 de Duque de Caxias definiu que as contratações feitas pelo Poder Executivo Municipal deverão exigir da empresa contratada a declaração de que possui em seu quadro pessoal, pelo menos, 70% (setenta por cento) de funcionários residentes e domiciliados no município, sendo 15% (quinze por cento) destinados à contratação de pessoas do sexo feminino.

A propósito deste tema, paira na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 5.905/2016, que visa introduzir na Lei nº 8.666/1993, como pré-requisito de habilitação da vencedora do certame, a contratação mínima de “70% (setenta por cento) de trabalhadores da localidade onde for realizada a obra ou prestado o serviço”. Mais uma vez, a ideia local é aproveitada para criar políticas públicas a nível nacional.

Uma categoria que recentemente vem sendo considerada como vulnerável são os dependentes químicos, antes tidos apenas como infratores. Em 2016, a Lei Distrital nº 5.757 criou o Programa de Estratégias para inclusão social de dependentes químicos no mercado de trabalho, o que será feito por meio de reserva mínima de 1% do total de vagas nos contratos de qualquer natureza do Governo do Distrito Federal. Frisa-se que

---

<sup>11</sup> A Lei Complementar nº 425/2011 criou a Agência Estadual de Execução dos Projetos da Copa do Mundo – FIFA 2014 e definiu que um dos seus objetivos seria “garantir a inclusão de atividades voltadas para o desenvolvimento social nos grandes projetos contratados para a Copa do Mundo”. Dessa forma, uma parceria entre o Consórcio Santa Bárbara – Mendes Júnior e a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego de Mato Grosso, pautada no Projeto “Ação Integrada”, possibilitou a contratação de egressos do trabalho escravo para laborarem na construção do estádio Arena Pantanal.

somente terão oportunidade às vagas os dependentes químicos que estiverem fazendo tratamento e atenderem aos requisitos básicos da empresa contratante.

Convém citar também que a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) reforçou a importância de se atentar para as mulheres vítimas de violência doméstica. Assim, o Projeto de Lei nº 500/2015 da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás tem por escopo estabelecer a reserva de 5% (cinco por cento) das vagas de emprego dos prestadores de serviços ao Estado de Goiás para mulheres que sofreram violência doméstica e familiar. Como justificativa para este projeto de lei, demonstrou-se que, com este estímulo, a mulher enquadrada neste tipo de situação terá mais chances de obter autonomia e independência financeira, sem precisar do auxílio do (ex) cônjuge agressor.

Por derradeiro, não se pode deixar de mencionar o Projeto de Lei nº 5.765/2016, que tramita na Câmara dos Deputados, o qual objetiva alterar a Lei nº 8.666/1993 para tornar obrigatória, nas licitações para a execução de obras e prestação de serviços, a reserva do mínimo de 5% (cinco por cento) das vagas para estudantes universitários e estudantes de cursos técnicos profissionalizantes que tenham cursado integralmente o ensino regular em escolas públicas.

Apresentado o panorama geral do que pode ser encontrado de contratação pública socialmente responsável no Brasil, selecionou-se duas categorias beneficiadas para aprofundar o estudo, quais sejam, os portadores de deficiência e os indivíduos vinculados ao sistema prisional. Tais grupos foram escolhidos em razão de abarcarem maior diversidade de instrumentos de políticas públicas, o que possibilita uma análise mais completa do instituto e permite comparar os impactos sociais destes instrumentos dentro de um mesmo grupo social.

### 3. A INCLUSÃO SOCIAL DOS PORTADORES DE DEFICIÊNCIA POR MEIO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA: UM MERCADO DE TRABALHO COM “ACESSIBILIDADE”

Como se viu, todos têm direito ao trabalho digno a fim de que haja oportunidade de uma vida plena, sem dependências financeiras e/ou sociais, as quais poderiam podar a liberdade do indivíduo. No caso dos portadores de deficiência, o tema ganha maior relevância ao se considerar que, via de regra, estes possuem dificuldades para realizar certas atividades sozinhos, dependendo do auxílio de terceiros.

Em 1975, a Assembleia Geral das Nações Unidas divulgou a Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes, definindo o deficiente físico como uma pessoa “incapaz de assegurar por si mesma, total ou parcialmente, as necessidades de uma vida individual ou social normal, em decorrência de uma deficiência, congênita ou não, em suas capacidades físicas ou mentais”. A seu turno, o Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999, conceituou deficiência como sendo “toda perda ou anormalidade de uma estrutura ou função psicológica, fisiológica ou anatômica que gere incapacidade para o desempenho de atividade, dentro do padrão considerado normal para o ser humano” (art. 3º, I). Mais recentemente, promulgou-se o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015), que considerou a pessoa com deficiência como sendo “aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas” (art. 2º).

Ressalta-se que o Estatuto da Pessoa com Deficiência demonstrou preocupação com a participação plena e efetiva dos deficientes, focando, assim, na inclusão social dos mesmos. Logo, o presente capítulo pretendeu apresentar a importância de se criar um mercado de trabalho com “acessibilidade”, o que contribuirá para a emancipação social dos portadores de necessidades especiais.

A acessibilidade normalmente é utilizada para se referir à adequação de ambientes e objetos no intuito de promover o acesso do deficiente a certos locais, serviços e tecnologias. Segundo a Lei nº 13.146/2015, a acessibilidade consiste na

possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e

tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida.

A despeito disso, objetivou-se, neste trabalho, trazer um novo sentido à acessibilidade ao expor que o mercado de trabalho também precisa ser moldado, pelas autoridades públicas, para que possa se tornar propício à inclusão de pessoas com deficiências. Um dos instrumentos que tem sido usado para tanto reside na contratação pública socialmente responsável. Entretanto, há que se verificar se os critérios para a contratação pública de serviço com mão-de-obra portadora de deficiência e se as disposições sobre o assunto trazidas pela Lei nº 8.666/93 estão alcançando resultados efetivos.

Nessa senda, para se ter noção do que vem ocorrendo na prática, realizou-se estudo de caso na Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, a qual firmou o Contrato nº 07/2015 com a Associação de Centro de Treinamento de Educação Física Especial – CETEFE, para a execução de serviço de apoio operacional e preparação de documentos. Os dados puderam ser obtidos por meio de entrevista com o fiscal do contrato e dois servidores do setor de gestão de contratos, bem como pela aplicação de questionário aos trabalhadores com deficiência vinculados à aludida contratação.

### *3.1 A equidade no mercado de trabalho: o fomento do trabalho digno para os portadores de deficiência*

A sociedade democrática deve estar pautada na ideia de inclusão, buscando inserir todas as pessoas à estrutura e à dinâmica do sistema político, econômico, social e cultural, ainda que exercendo papéis distintos. Ao se considerar que, no capitalismo, a maioria dos indivíduos vive de rendimentos advindos do seu trabalho, tem-se que a ordem jurídica trabalhista, quando bem manejada, pode servir para concretizar social e economicamente a democracia. (SENA et al, 2010)

Desse modo, a equidade no mercado de trabalho e, conseqüentemente, a democracia poderão ser estimuladas por meio de políticas que visem a ascensão das minorias normalmente preteridas. Por certo, uma dessas minorias é o grupo dos portadores de deficiência física, cuja acessibilidade deve ser tratada também no âmbito da profissionalização e da empregabilidade.

Segundo a Cartilha do Censo 2010 – Pessoas com Deficiência (2012), 45.606.048 de brasileiros têm algum tipo de deficiência (visual, auditiva, motora e/ou mental), o que representa 23,9% da população total. Dessa quantidade, 25.800.681 são mulheres e 19.805.367, homens. Assim, observa-se que considerável parte dos habitantes do território brasileiro apresentam algum tipo de deficiência, sendo que há o predomínio da deficiência visual, como se pode inferir do gráfico abaixo:

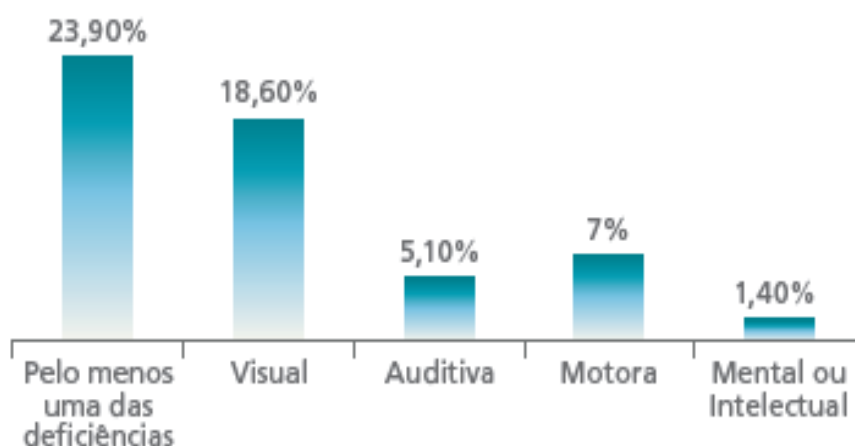


Gráfico 02 – Percentual de pessoas por tipo de deficiência (fonte: Cartilha do Censo 2010 – Pessoas com Deficiência, 2012)

Dentre os portadores de necessidades especiais, aqueles que possuem maior taxa de atividade são os deficientes visuais e os deficientes auditivos, consoante informações obtidas pelo Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Por outro lado, nota-se uma diminuta participação dos deficientes mentais ou intelectuais no mercado de trabalho. Ademais, indivíduos do sexo masculino encontram-se mais inseridos no mercado de trabalho do que as mulheres.

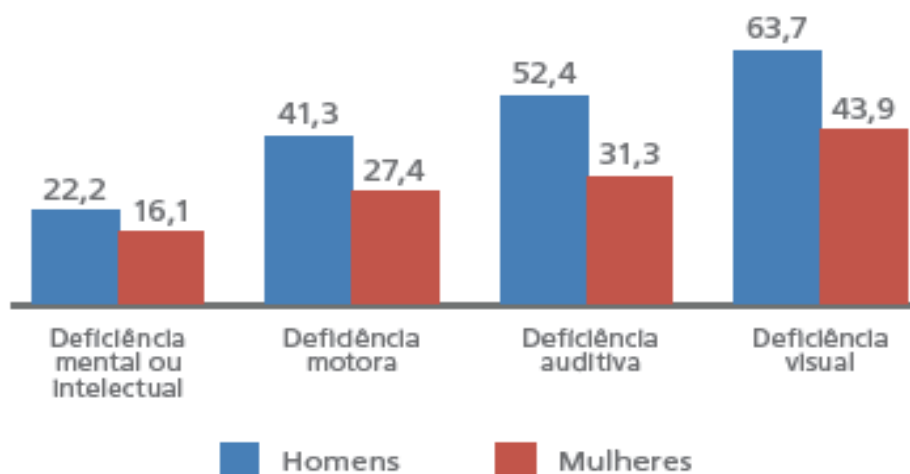


Gráfico 03 – Taxa de atividade da população de 10 anos ou mais de idade com pelo menos uma das deficiências, por sexo e tipo de deficiência (fonte: Cartilha do Censo 2010 – Pessoas com Deficiência, 2012)

Como se vê, o número de deficientes o Brasil é consideravelmente alto e boa parte destes não possui vínculo empregatício formal. Ao se considerar as portadoras de necessidades especiais, constata-se que estas não têm conseguido nem 50% (cinquenta por cento) de taxa de atividade. Nesse passo, identifica-se a necessidade de fomentar a inclusão social do deficiente no mercado de trabalho, principalmente dentro do gênero feminino.

A bem da verdade, já existem algumas leis que resguardam o labor do deficiente. A Carta Magna de 1988, por exemplo, veda “qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência” (artigo 7º, inciso XXXI). A seu turno, o artigo 37 da Constituição, no inciso VIII, reserva vaga em cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência, o que demonstra a relevância do tema estatuído como norma constitucional.

No âmbito infraconstitucional, tem-se a Lei de Cotas (Lei nº 8.213), criada em 24 de julho de 1991, a qual tornou obrigatória, às empresas com 100 (cem) ou mais funcionários, a contratação de pessoas com deficiência e reabilitados na seguinte proporção: a) até duzentos funcionários, 2%; b) de duzentos e um a quinhentos funcionários, 3%; c) de quinhentos e um a mil funcionários, 4%; d) de mil e um ou mais funcionários, 5%.

Em 1999, adveio o Decreto nº 3.298, que regulamentou a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, prevendo, como uma das suas diretrizes, a ampliação das “alternativas de inserção econômica da pessoa portadora de deficiência, proporcionando a ela qualificação profissional e incorporação no mercado de trabalho” (artigo 6º, V). No mais, o aludido decreto estabeleceu, em seu artigo 35, certas modalidades de inserção laboral da pessoa portadora de deficiência, a saber:

I - colocação competitiva: processo de contratação regular, nos termos da legislação trabalhista e previdenciária, que independe da adoção de procedimentos especiais para sua concretização, não sendo excluída a possibilidade de utilização de apoios especiais;

II - colocação seletiva: processo de contratação regular, nos termos da legislação trabalhista e previdenciária, que depende da adoção de procedimentos e apoios especiais para sua concretização; e

III - promoção do trabalho por conta própria: processo de fomento da ação de uma ou mais pessoas, mediante trabalho autônomo, cooperativado ou em regime de economia familiar, com vista à emancipação econômica e pessoal.



Vale destacar ainda que a Lei nº 8.112/90 garante a reserva de percentual de cargos público aos deficientes, definindo, como patamar máximo, 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas no concurso. Ou seja, a proteção ao trabalho do deficiente não se deu apenas na iniciativa privada, tendo sido ampliada ao setor público.

Em 2015, a Lei nº 13.146 instituiu o Estatuto da Pessoa com Deficiência, prevendo que o deficiente “tem direito ao trabalho de sua livre escolha e aceitação, em ambiente acessível e inclusivo, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas” (artigo 34). Além disso, o mesmo texto legal estabelece que a colocação competitiva da pessoa com deficiência pode ser realizada mediante trabalho com apoio, fundamentando-se nas seguintes diretrizes:

- I - prioridade no atendimento à pessoa com deficiência com maior dificuldade de inserção no campo de trabalho;
- II - provisão de suportes individualizados que atendam a necessidades específicas da pessoa com deficiência, inclusive a disponibilização de recursos de tecnologia assistiva, de agente facilitador e de apoio no ambiente de trabalho;
- III - respeito ao perfil vocacional e ao interesse da pessoa com deficiência apoiada;
- IV - oferta de aconselhamento e de apoio aos empregadores, com vistas à definição de estratégias de inclusão e de superação de barreiras, inclusive atitudinais;
- V - realização de avaliações periódicas;
- VI - articulação intersetorial das políticas públicas;
- VII - possibilidade de participação de organizações da sociedade civil.

Portanto, não se pode negar a existência de considerável aparato legal com o objetivo de fomentar a inclusão laboral do portador de deficiência. Todavia, o Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE demonstrou que 22,5% dos trabalhadores com deficiência estavam empregados sem carteira de trabalho assinada, isto é, faziam parte do mercado de trabalho informal. Nesta mesma pesquisa, verificou-se que poucos deficientes trabalhavam por conta própria, ao se comparar com o percentual das pessoas sem deficiências.

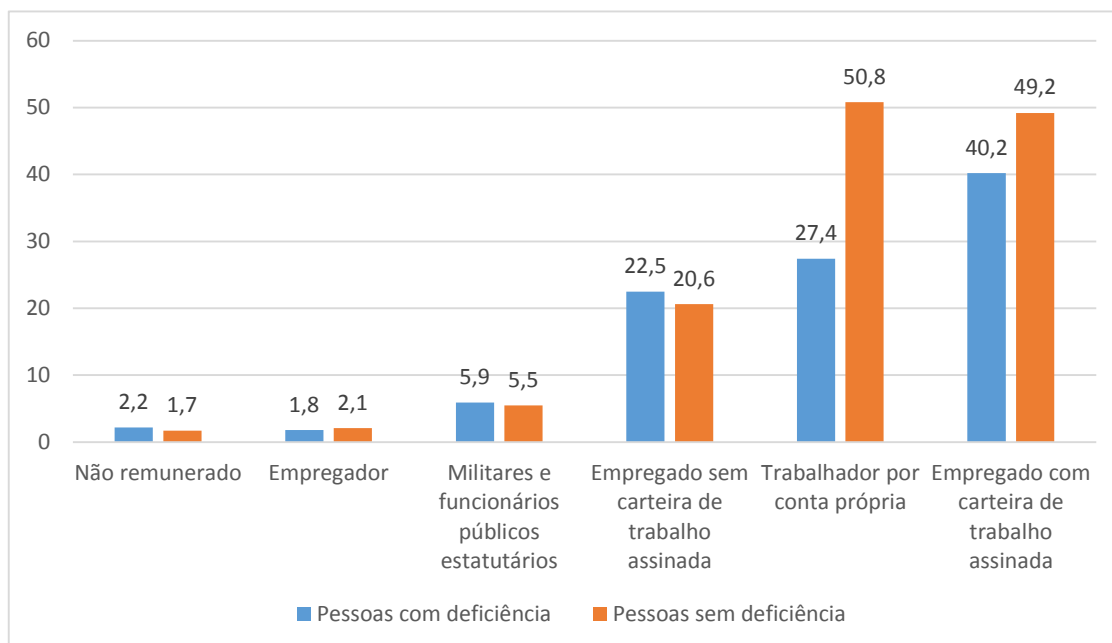


Gráfico 04 – Pessoas de 10 anos ou mais segundo a posição na ocupação do trabalho principal (fonte: Cartilha do Censo 2010 – Pessoas com Deficiência, 2012).

Desse modo, as ações afirmativas para o acesso do deficiente ao mercado de trabalho necessitam ser combinadas com a remoção das barreiras sociais, principalmente no que tange à extinção do preconceito e à promoção de qualificação profissional. Para Romita (1991), falta uma integração eficiente entre qualificação profissional, habilitação e reabilitação e estímulos financeiros para o portador de deficiência. Tal fato acarreta a ocupação dos deficientes como pedintes de rua e outros serviços da economia informal, o que os deixa sem a proteção do sistema de seguridade social.

Não bastasse, pesquisa feita pelo Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos – DIEESE<sup>12</sup>, publicada em março de 2010, apontou alguns contratempos vivenciados pelos deficientes quando tentam entrar no mercado de trabalho. Os participantes relataram a falta de preparo das empresas para receber portadores de deficiência no que diz respeito à infraestrutura, o que geraria um custo extra ao empregador. Por conseguinte, as empresas acabam preferindo contratar indivíduos com deficiências mais leves para não necessitar efetivar tantas adequações no ambiente de trabalho. Segundo a pesquisa, outro ponto que limita o acesso ao emprego consiste no fato de a empresa definir que tipo de deficiência será aceita para determinado cargo, impondo muitos obstáculos para preencher a vaga. No mais, os convidados dos

<sup>12</sup> A pesquisa se pautou em cinco grupos focais compostos por pessoas com deficiência e faz parte da “Produção de estudos e pesquisas para subsidiar a elaboração de propostas de implantação do Centro Nacional de Tecnologia Assistiva”, disponível em <https://www.dieese.org.br/relatoriotecnico/2010/Produtos6e7.pdf>. Acesso em 26/03/2017.

grupos destacaram o preconceito e a discriminação nas relações de trabalho, principalmente quando se trata de deficiência auditiva, em que há maior dificuldade de comunicação. Muitos dos membros dos grupos focais informaram sentir que foram contratados somente para que as empresas cumprissem as exigências da Lei de Cotas, pois, embora qualificados para o cargo, são tratados como incapazes e não têm possibilidade de ascensão profissional. Inobstante isto, reconheceram que, antes da Lei de Cotas, havia escassez de oportunidade de trabalho e de inclusão para os deficientes.

Entrementes, há indícios de que o problema de falta de empregabilidade do deficiente tem raiz mais profunda e anterior ao próprio mercado de trabalho. O Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE revelou que 61,1% dos deficientes não possuem instrução ou não têm ensino fundamental completo e somente 6,7% conseguiram concluir um curso superior. Logo, a ausência de educação pode ser um dos fatores que dificulta a obtenção de um trabalho digno para os portadores de deficiência. Dessa forma, a emancipação da pessoa deficiente merece ser trabalhada também na seara acadêmica, pois esta irá fornecer as bases para a sua qualificação profissional.

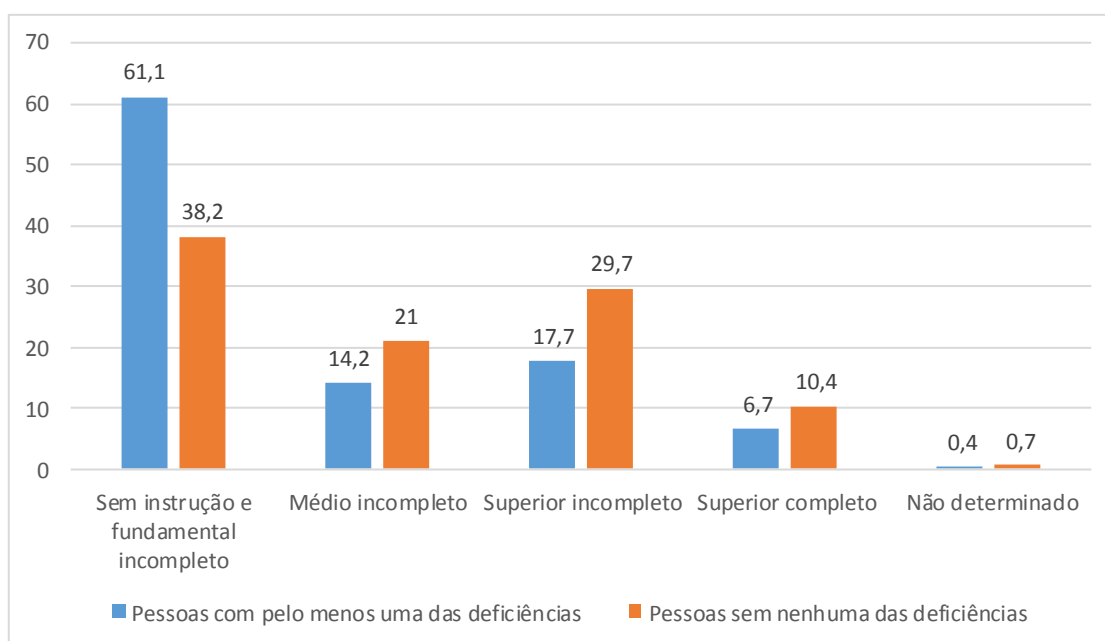


Gráfico 05 – Distribuição percentual da população de 15 anos ou mais por pelo menos uma deficiência investigada e nível de instrução (fonte: Cartilha do Censo 2010 – Pessoas com Deficiência, 2012).

A despeito da imprescindibilidade da melhoria da educação para os deficientes, por ora, o foco será os instrumentos que podem ser manejados para facilitar a obtenção de emprego por parte das pessoas deficientes, em especial, aqueles derivados da compra pública.

Conforme cenário exposto no início deste tópico, paira elevado número de brasileiros com deficiência, sendo relativamente baixo o nível de ocupação destes e, dentre os que estão trabalhando, muitos se submetem à economia informal. Tal situação pode justificar a escolha deste estrato social para ser objeto de inclusão social por meio da compra governamental, vez estar comprovada a sua vulnerabilidade perante os demais indivíduos. Nesse espeque, passar-se-á a discorrer sobre a legislação que trata especificamente da compra governamental socialmente responsável voltada ao portador de deficiência, buscando-se identificar suas lacunas e efetividade.

### *3.2 Os instrumentos de inclusão social de portadores de deficiência física na seara da contratação pública socialmente responsável: a necessidade de maior regulamentação*

A contratação socialmente responsável pode ser utilizada para facilitar o acesso de deficientes ao mercado de trabalho. Como detalhado na Tabela 04 apresentada no tópico 2.4, a Lei nº 8.666/93 visou incentivar o emprego de mão-de-obra com deficiência por meio de vantagens na compra pública (critério de desempate no certame, margem de preferência e benefício administrativo de dispensa de licitação). Ademais, constatou-se a existência da Lei Estadual nº 4.340/2004 do Rio de Janeiro, a qual reserva cotas para portadores de deficiência nas contratações de serviço com mão-de-obra feitas pelo estado. Contudo, ainda pairam pontos obscuros na legislação pertinente, os quais necessitam ser ajustados para que haja maior efetividade normativa, como se verá adiante.

A Lei nº 8.883/94 alterou a Lei nº 8.666/93 para incluir a possibilidade de dispensa de licitação quando da contratação de associação de portadores de deficiência física, desde que sejam observados certos requisitos<sup>13</sup>:

- a) A instituição deve ser sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade;

---

<sup>13</sup> Art. 24 da Lei nº 8.666/93. É dispensável a licitação:

XX - na contratação de associação de portadores de deficiência física, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, por órgãos ou entidades da Administração Pública, para a prestação de serviços ou fornecimento de mão-de-obra, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.

- b) O objeto da contratação deve ser a prestação de serviços ou fornecimento de mão-de-obra, não se aplicando às aquisições de produtos;
- c) O preço contratado precisa estar compatível com o praticado no mercado, sendo imprescindível considerar o aspecto econômico na contratação.

Ocorre que a legislação não foi clara quanto à obrigatoriedade de que a mão-de-obra empregada na contratação pública seja portadora de deficiência. Pela redação dada, é possível sustentar a legalidade da dispensa de licitação para a contratação de serviço de pessoas sem deficiência que de alguma forma estejam vinculadas à associação de portadores de deficiência física.

No mais, o dispositivo previu o benefício administrativo apenas para associação de deficientes físicos, o que, em interpretação literal, excluiria os demais portadores de necessidades especiais. No entanto, Marçal Justen Filho (2000, p. 261) prega uma compreensão ampla deste texto legal, pois “a garantia constitucional não se restringe aos portadores de deficiências físicas” e “não há qualquer discriminação cabível entre as diferentes modalidades de deficiência”. Nesse passo, consoante interpretação constitucional, a integração deve ocorrer para todos os portadores de deficiência, sendo plausível dispensar a licitação em hipótese de contrato firmado com associação de deficientes mentais.

Outra questão que carece de objetividade é a comprovação da idoneidade da associação, definida no inciso XX do artigo 24 da Lei nº 8.666/93. A lei não trouxe critérios que possam ser avaliados para se verificar a qualidade requerida, deixando considerável margem de discricionariedade nas mãos do agente público. Destarte, haveria maior segurança jurídica se fossem estabelecidos parâmetros a serem seguidos por todos os servidores que lidam com contratação pública. Do contrário, há o risco, por exemplo, de uma instituição com poucas pendências trabalhistas ser aceita por um órgão público e rejeitada por outro, ocasionando uma disparidade de tratamento na Administração Pública.

Pode-se citar ainda que a restrição do benefício apenas para a contratação de serviços não parece justificável. Em havendo o objetivo de promover a inclusão do portador de deficiência no mercado de trabalho, dever-se-ia prezar por uma abrangência maior, incluindo como dispensável o certame para a aquisição de bens feitos por associação de deficientes.

Portanto, a dispensa de licitação para a contratação de associação de pessoas deficientes, apesar de possibilitar o benefício administrativo de celeridade na contratação a fim de incentivar o agente público a realizar uma compra governamental socialmente responsável, merece alguns ajustes normativos para tornar a sua aplicação mais efetiva.

Alternativamente, a Lei nº 8.666/93, com redação incluída pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015), garante, às empresas que comprovem o cumprimento de reserva de cargos prevista na Lei de Cotas (Lei nº 8.213/91)<sup>14</sup> e a observância das normas de acessibilidade, prevalência sobre as demais participantes do certame, em igualdade de condições<sup>15</sup>. Isto é, trata-se de critério de desempate que beneficia as organizações que demonstrem preocupação com os portadores de deficiência.

Entretanto, o respeito à Lei de Cotas e à legislação de acessibilidade é dever de toda instituição, sendo inconcebível a Administração Pública contratar empresa que não observe tais normas. Nesse sentir, o cumprimento das cotas previstas na Lei nº 8.213/91 e dos parâmetros legais de acessibilidade deveria constituir critério de habilitação e não critério de desempate. Pela redação atual, caso uma empresa que não cumpra as regras de acessibilidade ofereça o melhor preço, esta poderá ser contratada em detrimento à uma empresa que cumpra tais regras e faça proposta de preço mais elevada em razão dos gastos que possui para a manutenção da estrutura adaptada ao deficiente.

Frisa-se que a legislação em questão deixa clara a sua obrigatoriedade, sendo que a verificação destes requisitos (respeito às cotas de deficientes e implantação da

---

<sup>14</sup> Art. 93 da Lei nº 8.213/91. A empresa com 100 (cem) ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência, habilitadas, na seguinte proporção:

I - até 200 empregados.....	2%;
II - de 201 a 500.....	3%;
III - de 501 a 1.000.....	4%;
IV - de 1.001 em diante. ....	5%.

<sup>15</sup> Art. 3º da Lei nº 8.666/93. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

[...]

§ 2º Em igualdade de condições, como critério de desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços:

[...]

V - produzidos ou prestados por empresas que comprovem cumprimento de reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social e que atendam às regras de acessibilidade previstas na legislação.

acessibilidade) durante a contratação pública serviria como uma ferramenta de fiscalização paralela à feita pelo auditor fiscal do trabalho. Vale citar que o artigo 93 da Lei nº 8.213/91 é enfático ao dispor que “a empresa com 100 (cem) ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% a 5% dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência”, não podendo o agente público ignorar este preceito quando da assinatura de contratos administrativos. Não bastasse, a Lei nº 13.146/2015, em seu artigo 34, §1º, prediz que “as pessoas jurídicas de direito público, privado ou de qualquer natureza são obrigadas a garantir ambientes de trabalho acessíveis e inclusivos”. Outrossim, a Lei nº 10.098/2000 estabelece requisitos mínimos de acessibilidade nos edifícios de uso privado, especialmente no que diz respeito à instalação de elevadores<sup>16</sup>.

Ante o exposto, pode-se inferir que a alteração do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) no artigo 3º, §2º, da Lei nº 8.666/93, não será tão efetiva no sentido de assegurar a inclusão do deficiente. Isso porque empresas sem acessibilidade e que não cumprem a Lei de Cotas poderão firmar contrato com o Poder Público caso ofereçam a melhor proposta de preço, vez que não ocorrerá análise destas condições na fase de habilitação.

Talvez um pouco mais efetiva seja a regra insculpida no inciso II do §5º do artigo 3º da Lei nº 8.666/93, qual seja, a faculdade de se colocar no edital uma margem de preferência para aquisição de bens e serviços de “empresas que comprovem cumprimento de reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social e que atendam às regras de acessibilidade previstas na legislação”. Esta margem de preferência deverá estar fundamentada em estudos técnicos que levem em consideração:

---

<sup>16</sup> *Art. 13 da Lei nº 10.098/2000.* Os edifícios de uso privado em que seja obrigatória a instalação de elevadores deverão ser construídos atendendo aos seguintes requisitos mínimos de acessibilidade:

I – percurso acessível que una as unidades habitacionais com o exterior e com as dependências de uso comum;

II – percurso acessível que una a edificação à via pública, às edificações e aos serviços anexos de uso comum e aos edifícios vizinhos;

III – cabine do elevador e respectiva porta de entrada acessíveis para pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.

*Art. 14 da Lei nº 10.098/2000.* Os edifícios a serem construídos com mais de um pavimento além do pavimento de acesso, à exceção das habitações unifamiliares, e que não estejam obrigados à instalação de elevador, deverão dispor de especificações técnicas e de projeto que facilitem a instalação de um elevador adaptado, devendo os demais elementos de uso comum destes edifícios atender aos requisitos de acessibilidade.

- a) a geração de emprego e renda;
- b) o efeito na arrecadação tributária;
- c) o desenvolvimento e inovação tecnológica;
- d) o custo adicional dos produtos e serviços;
- e) a análise retrospectiva de resultados (artigo 3º, §6º, da Lei nº 8.666/93).

Reitera-se, aqui, a importância de todas as empresas respeitarem as normas de acessibilidade e a Lei de Cotas, não sendo plausível admitir a habilitação, no certame, de instituições que se esquivem de tal legislação. A despeito disso, pode representar certa influência rumo à inclusão social desta categoria (deficientes) o permissivo para que o agente público aceite proposta de preço superior quando se tratar de organização que comprove possuir ambiente acessível ao deficiente e o percentual legal de vagas para pessoas com deficiência. Desse modo, a margem de preferência, que permite a diferença de preço dentro de certos limites, apresenta-se um pouco mais atrativa às empresas que seguem a legislação de inserção do deficiente do que o critério de desempate, que considera o mesmo preço para julgamento das propostas.

Por outro lado, há que se considerar o custo administrativo para a implantação desta margem de preferência. O estudo técnico requerido no artigo 3º, §6º, da Lei nº 8.666/93 demandará tempo e exame profundo por parte do agente público, o qual poderá necessitar de auxílio de profissional especializado. Ademais, paira a dúvida sobre como poderá ser comprovada a existência de acessibilidade nas dependências da empresa, vez que não existe ainda regulamentação legal sobre o tema. Caso se opte por uma verificação *in loco* ou emissão de laudo oficial (emitido por servidor capacitado para tanto), haverá uma movimentação maior da máquina pública do que aquela gerada em uma licitação ordinária. Ressalta-se que o parágrafo único do artigo 66-A da Lei nº 8.666/93 impôs à Administração Pública o dever de “fiscalizar o cumprimento dos requisitos de acessibilidade nos serviços e nos ambientes de trabalho”, o que amplia as atribuições da equipe de fiscalização do contrato. Todavia, o custo administrativo decorrente das questões levantadas alhures pode ser justificado pelos benefícios que a compra pública socialmente responsável trará, como a melhoria do mercado de trabalho da pessoa com deficiência e a igualdade social.



Além do inciso V do § 2º e do inciso II do § 5º do artigo 3º da Lei nº 8.666/93, o Estatuto da Pessoa com Deficiência inseriu o artigo 66-A no mesmo diploma legal. A nova redação trouxe a obrigatoriedade de que as empresas contratadas com base na margem de preferência ou no critério de desempate citados acima cumpram, “durante todo o período de execução do contrato, a reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social, bem como as regras de acessibilidade previstas na legislação”. Ou seja, o artigo 66-A da Lei nº 8.666/93 considerou importante a observância das regras de acessibilidade e da Lei de Cotas apenas por parte de diminuto grupo de empresas contratadas – aquelas que vencerem a licitação por meio de critério de desempate ou margem de preferência previstos no inciso V do § 2º ou no inciso II do § 5º do artigo 3º da Lei nº 8.666/93, respectivamente. Destarte, conclui-se que as demais empresas contratadas não precisarão manter a quantidade legal de cotas para deficiente nem os padrões de acessibilidade para fins de regularidade contratual. Assim, faz-se mister ajustar a legislação para impelir a Administração a fiscalizar, durante as execuções dos contratos administrativos, o cumprimento das normas de inclusão social do deficiente por parte de todas as empresas contratadas.

Mais incisiva do que as previsões da Lei nº 8.666/93, a Lei Estadual nº 4.340/2004 do Rio de Janeiro compeliu os órgãos e entidades do estado a colocarem, nas licitações para contratação de serviços com mão-de-obra, reserva de vaga para pessoas portadoras de deficiência, “desde que esta não seja incompatível com o exercício das funções objeto dos contratos”. Nesse caso, todos os contratos firmados pelo estado cujo objeto envolva prestação de serviço com fornecimento de mão-de-obra conterão percentual de vaga separado para deficiente, independente de margem de preferência ou qualquer critério de desempate.

Por certo, a mencionada lei estadual tende a ser mais efetiva do que as disposições existentes a nível federal. Afinal, esta abrange, em termos percentuais, maior número de empresas contratadas pelo Poder Público – todas aquelas que terceirizam mão-de-obra e não apenas as que venceram o certame mediante a margem de preferência ou o critério de desempate previstos no artigo 3º da Lei nº 8.666/93 ou que foram contratadas por dispensa de licitação por serem associação de deficiente físico.

Quanto ao percentual das cotas, tem-se que, apesar de este não ter sido especificado na Lei Estadual nº 4.340/2004 do Rio de Janeiro, deve-se seguir, no mínimo,

o estabelecido na Lei nº 8.213/91. Desse modo, haverá a padronização nos certames realizados pela Administração Pública. No mais, é aconselhável realizar estudo técnico para verificar a quantidade de reserva de vagas ideal para cada objeto de contratação.

No intuito de verificar como a legislação sobre o tema tem sido aplicada na prática, realizou-se estudo de caso na Agência Nacional de Vigilância Sanitária, que firmou contrato com associação de deficientes auditivos para execução de serviços de apoio operacional e preparação de documentos. Os resultados deste estudo serão apresentados no próximo tópico.

### *3.3 Um estudo prático de inclusão social por meio da contratação pública: a terceirização com mão-de-obra portadora de deficiência na ANVISA*

Idealmente, as leis devem atingir os objetivos para os quais foram criadas, do contrário, não passariam de meros escritos em papel. Para Luís Roberto Barroso (1993, p. 79), as normas precisam ser efetivas, o que significa “a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social”. O autor prossegue afirmando que a efetividade representa a materialização dos preceitos legais, constituindo a aproximação entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social. Nessa senda, queda-se importante avaliar se as leis criadas estão gerando efeitos concretos na sociedade.

No âmbito da legislação para inclusão social de deficientes por meio da contratação pública, vale saber se esta categoria social está obtendo os benefícios pretendidos com as normas promulgadas. A fim de se ter noção de como tem ocorrido a compra pública socialmente sustentável, escolheu-se uma instituição pública para ser objeto de pesquisa empírica cujas metas foram:

a) identificar as barreiras à implantação da compra governamental com viés de inclusão social;

b) e verificar os resultados administrativos e sociais alcançados com a contratação pública de cunho social.

A organização pública selecionada para o estudo foi a Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, que tenta promover a inclusão social de deficientes auditivos desde 2011, mediante a terceirização de mão-de-obra portadora de deficiência. Em vista de se atingir os objetivos propostos, realizou-se entrevistas com os responsáveis pela contratação dos serviços prestados pelos deficientes auditivos, a saber, o fiscal do

contrato (Entrevista 01) e dois servidores do setor de gestão de contratos (Entrevista 02). No mais, aplicou-se questionário aos 34 (trinta e quatro) trabalhadores deficientes que laboram na ANVISA a fim de levantar informações sobre a melhoria da qualidade de vida e de acesso ao mercado de trabalho.

Após a pesquisa empírica realizada, constatou-se que não havia outro tipo de contratação pública socialmente responsável na ANVISA antes do Contrato nº 13/2011, firmado com a Associação de Centro de Treinamento de Educação Física Especial – CETEFE, o qual foi substituído posteriormente pelo Contrato nº 07/2015. Segundo relato do fiscal de contrato, a ideia partiu da gerência do setor de gestão documental, tendo sido algo pontual dentro da instituição. No mais, o termo de referência vinculado ao Contrato nº 07/2015 destacou que a iniciativa se pautou na experiência vivida pelo Superior Tribunal de Justiça - STJ, que contratou 220 (duzentos e vinte) portadores de deficiência auditiva para atuar na digitalização de processos. Assim, pode-se inferir que não há política interna nem programa que oriente as compras governamentais de cunho social na ANVISA, sendo que o único caso existente adveio da movimentação de apenas um setor, o qual se espelhou nas boas práticas vivenciadas pelo STJ.

Desse modo, a fase de planejamento da contratação seguiu os moldes do que já estava sendo aplicado em outra instituição pública, inclusive culminou com a assinatura do contrato com a mesma associação que prestava serviço ao STJ. No entendimento do fiscal do contrato, a motivação para a formulação desta compra pública foi a possibilidade de dar oportunidade aos vulneráveis e gerar inclusão social. A seu turno, os servidores da área de gestão de contratos informaram que, por se tratar de objeto despido de complexidade técnica, optou-se por favorecer uma categoria muitas vezes discriminada no mercado de trabalho.

Vale frisar também que o termo de referência vinculado ao Contrato nº 13/2011 justificou a contratação sob o argumento da promoção do resgate social por meio da oportunidade de trabalho às pessoas deficientes, facilitando a sua inclusão na sociedade. Quanto ao termo de referência vinculado ao novo contrato (Contrato nº 07/2015, identificou-se as seguintes particularidades:

- a) fez-se necessário adaptar a jornada de trabalho para adequá-la àquela praticada no mercado em relação aos profissionais com deficiência, pelo que houve redução da jornada para 6 (seis) horas diárias ao invés de 8 (oito) horas;

b) previu-se a contratação de supervisores que dominem a Língua Brasileira de Sinais (Libras) a fim de que possam atuar como intérpretes e mediadores da relação de trabalho entre os profissionais deficientes auditivos e a ANVISA;

c) optou-se por dividir a equipe em quatro (preparação de documentos; controle de qualidade; numeração e digitalização de documentos; conferência e adequação de processos);

d) requereu-se nível de escolaridade mínimo, a saber, ensino fundamental completo.

Na fase da contratação propriamente dita, verificou-se que houve maior celeridade em razão do benefício administrativo concedido pelo artigo 24, XX, da Lei nº 8.666/93, qual seja, a dispensa de licitação. Nesse passo, foi possível realizar a contratação direta do Centro de Treinamento de Educação Física Especial – CETEFE para o preenchimento de 34 (trinta e quatro) postos de trabalho com vista a executar serviços de apoio à gestão documental da ANVISA. Nesse ponto, os servidores lotados no setor de gestão de contratos esclareceram que, na ANVISA, a contratação com dispensa de licitação dura, no máximo, 90 dias, enquanto a contratação ordinária com licitação demora, no mínimo, 90 dias. Logo, o contrato firmado com o CETEFE, por dispensa de licitação, trouxe vantagens administrativas e sociais. Apesar disso, os entrevistados da área de gestão de contratos aduziram que, nas contratações realizadas pela Agência, a Administração Pública não examina a observância, por parte das empresas contratadas, quanto às normas de acessibilidade e à Lei de Cotas.

Ato contínuo, na fase de execução contratual, o fiscal de contrato sustentou que não foi preciso realizar considerável alteração na estrutura da ANVISA para receber os portadores de deficiência, vez se tratar de necessidade especial mais simples do que seria no caso de cadeirantes ou cegos. Dos participantes do questionário, 82% concordam que as dependências da ANVISA apresentam aparato suficiente para receber as pessoas com deficiência (Gráfico 06) e 62% percebem que a estrutura das instituições públicas e privadas, em geral, é adequada aos portadores de necessidades especiais (Gráfico 07).

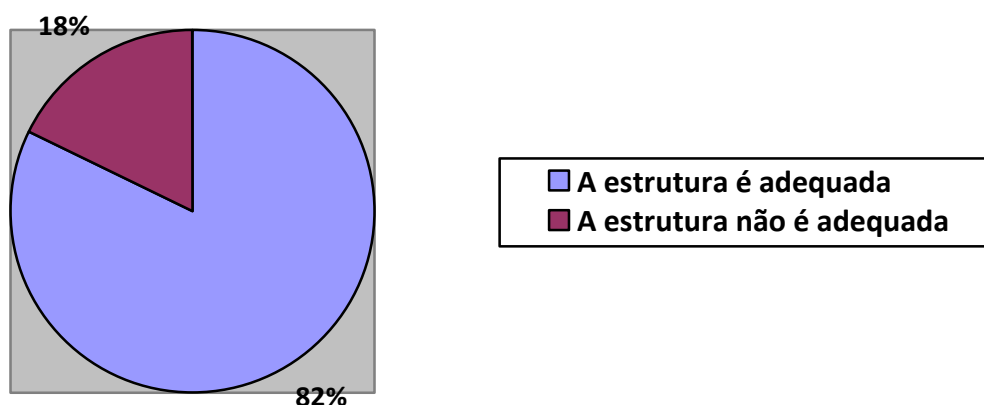


Gráfico 06 – Percentual de profissionais deficientes entrevistados por questionário que acham que a estrutura da ANVISA é adequada para receber portadores de necessidades especiais.

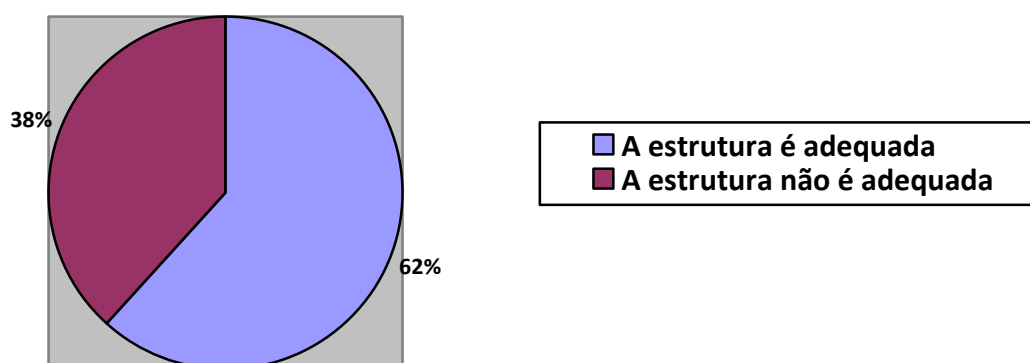


Gráfico 07 – Percentual de profissionais deficientes entrevistados por questionário que acham que a estrutura das instituições públicas e privadas é adequada para receber portadores de necessidades especiais.

Quanto aos obstáculos enfrentados ao longo da execução da prestação dos serviços, o fiscal de contrato alegou que as principais barreiras são a comunicação e a “diferença de mundos” (pessoas com deficiência auditiva x pessoas sem deficiência auditiva). Por sua vez, os servidores da gerência de gestão de contratos apontaram que os profissionais surdos não se misturam, o que prejudica a obtenção de um ambiente de trabalho agradável e cordial. Além disso, afirmaram que a ANVISA não promove momentos de integração com os profissionais deficientes, os quais passam a maior parte do tempo no subsolo, em local pouco frequentado pelos servidores. O resultado do questionário respondido pelos deficientes auditivos indicou que 26% dos participantes sentem algum tipo de dificuldade na realização dos serviços ou na convivência com os colegas de trabalho (Gráfico 08), havendo o relato de que os conhecimentos dos surdos são limitados por não haver maior interação com os demais.

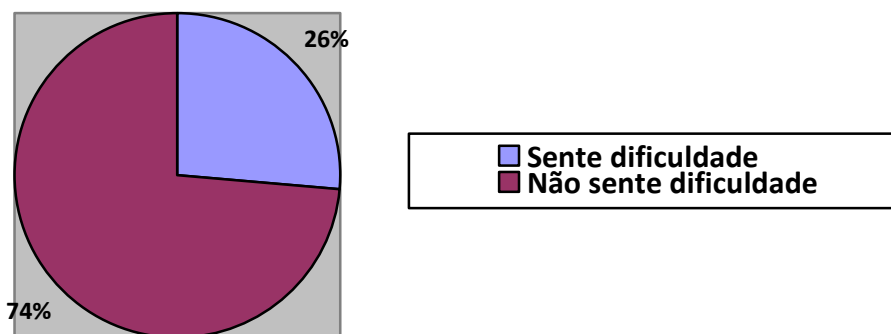


Gráfico 08 – Percentual de profissionais deficientes entrevistados por questionário que sentem algum tipo de dificuldade na realização dos serviços ou na convivência com os colegas de trabalho.

Nesse passo, cabe à Administração tentar uma maior aproximação dos deficientes com as outras pessoas, o que será benéfico a ambos os grupos. Dessa forma, poderá haver troca de experiências e maior altruísmo no ambiente de trabalho, como ocorreu com o oferecimento de curso de Libras aos servidores da ANVISA, os quais sentiram esta necessidade para conseguirem aperfeiçoar a sua comunicação com os portadores de deficiência auditiva.

No pertinente à qualidade do serviço, o fiscal entrevistado apontou que esta tem sido satisfatória e não acredita que pessoas sem deficiência conseguiriam executar as atividades de melhor maneira. Contudo, indicou que há grande rotatividade no emprego, pois muitos não estão acostumados com o labor, vez que foram poupados e protegidos pela família por muito tempo. Desse modo, constata-se elevado número de faltas e certos casos de desinteresse, o que, no final, leva à demissão do profissional, quando não ocorre a desistência por parte do próprio trabalhador. Os questionários aplicados apontaram que 38% dos trabalhadores deficientes contratados pelo CETEFE não estão satisfeitos com o emprego (Gráfico 09), tendo sido destacadas as seguintes justificativas para tanto:

- a) falta de apoio ao deficiente;
- b) existência de preconceito e humilhação;
- c) salário pouco atrativo;
- d) serviço pesado e repetitivo;
- e) ausência de possibilidade de crescimento na carreira.

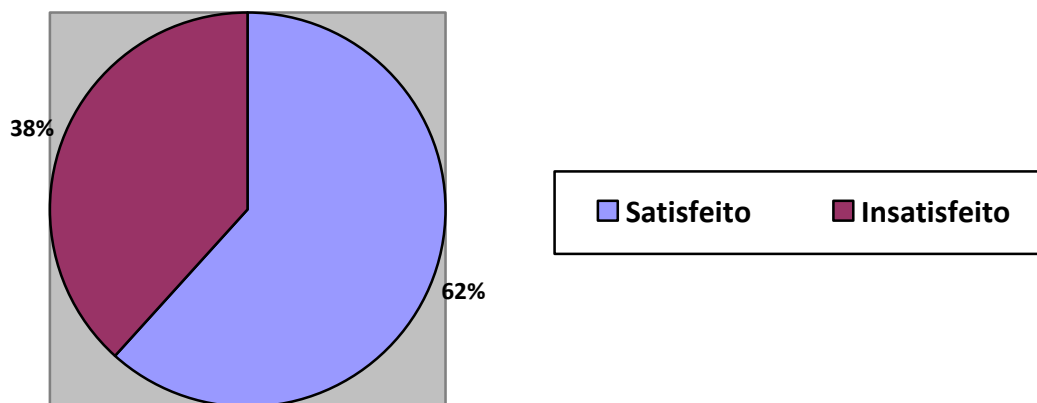


Gráfico 09 – Percentual de profissionais deficientes entrevistados por questionário que não estão satisfeitos com o emprego.

Sobre a avaliação dos resultados da contratação, o fiscal do contrato expôs acreditar que está acontecendo inclusão social do deficiente auditivo, visto que, para muitos, é a primeira oportunidade de emprego. Conforme questionário aplicado aos profissionais com deficiência auditiva, observou-se que 49% tiveram seu primeiro emprego no CETEFE (Gráfico 10) e 79% sentem que houve inclusão social por meio da contratação realizada pela ANVISA, na qual se optou por firmar contrato com instituição voltada aos portadores de necessidades especiais (Gráfico 11).

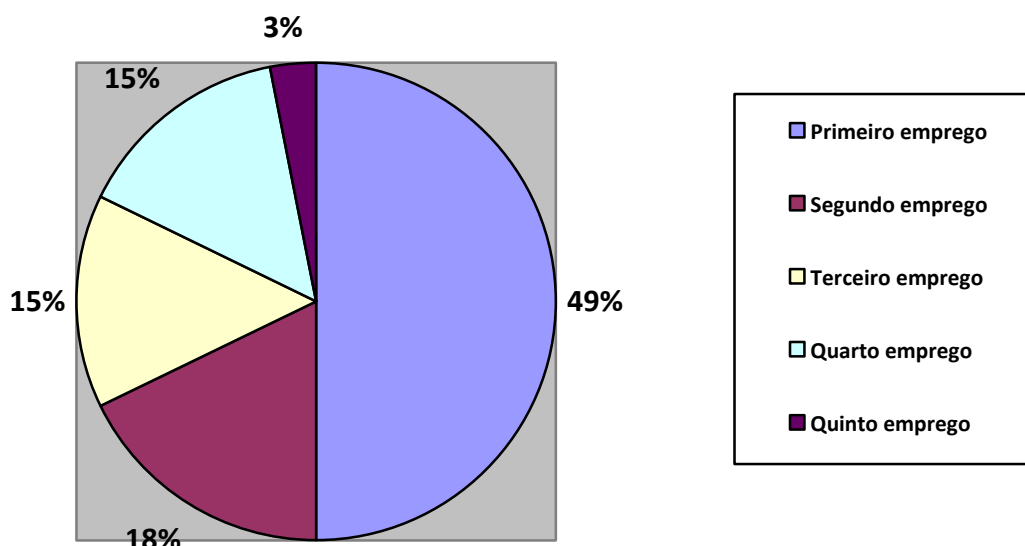


Gráfico 10 – Percentual de profissionais deficientes entrevistados por questionário que tiveram seu primeiro emprego no CETEFE em razão do Contrato nº 07/2015, firmado com a ANVISA.



Gráfico 11 – Percentual de profissionais deficientes entrevistados por questionário que sentem que houve inclusão social por meio da contratação realizada pela ANVISA.

Em sentido contrário, a entrevista com os dois servidores do setor de gestão de contratos demonstrou que muitas vezes o emprego proporciona apenas uma inclusão financeira, mas não uma inclusão na sociedade. Os entrevistados citaram que, dentro da ANVISA, percebem uma segregação entre os deficientes auditivos e os demais colaboradores.

Por fim, faz-se mister registrar que apenas 15% dos que responderam ao questionário acham que o Governo prevê mecanismos suficientes de inclusão do portador de necessidades especiais no mercado de trabalho, sendo que 35% acreditam que existem mecanismos, mas estes não são efetivos (Gráfico 12). Ademais, 76% dos entrevistados por questionário acreditam que não há “acessibilidade” no mercado de trabalho, isto é, para restrições no acesso do deficiente quanto à obtenção do labor (Gráfico 13).

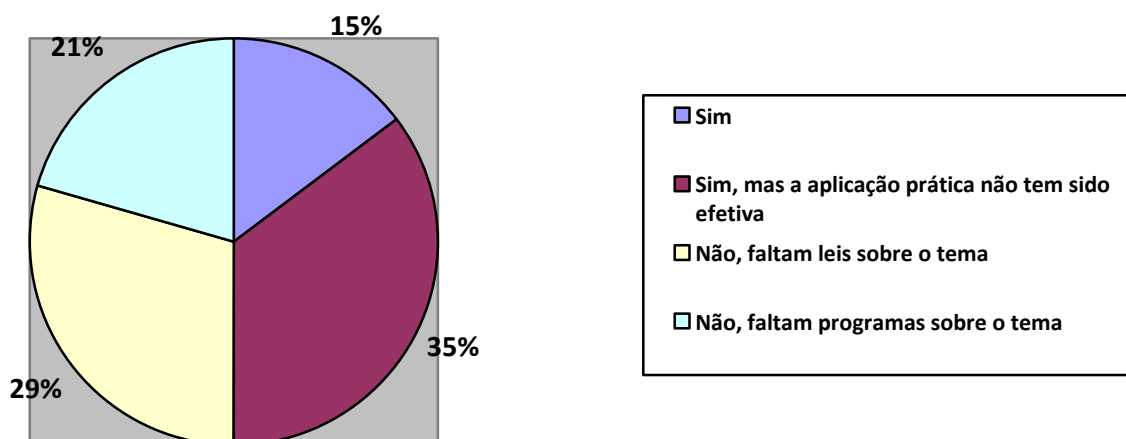


Gráfico 12 – Percentual de profissionais deficientes entrevistados por questionário que acham que o Governo prevê mecanismos suficientes de inclusão do portador de necessidades especiais no mercado de trabalho.



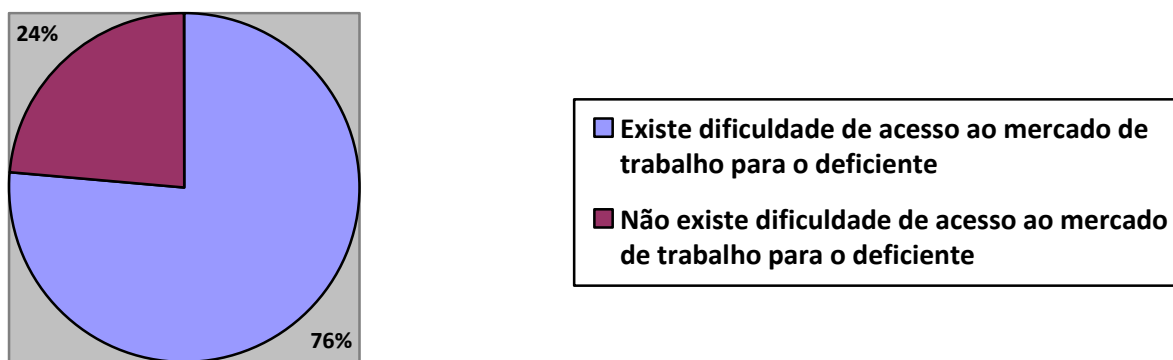


Gráfico 13 – Percentual de profissionais deficientes entrevistados por questionário que sentem haver dificuldade de acesso ao mercado de trabalho para o deficiente.

Esta falta de “acessibilidade” no mercado de trabalho pode levar a pessoa com deficiência a uma vida de miséria e à economia informal, inclusive à submissão à condição de pedinte de rua, como demonstrado no tópico 3.2. Consoante dados levantados pelo questionário aplicado, verificou-se que 91% dos deficientes dependem do seu salário para manter a subsistência própria (Gráfico 14). Ou seja, caso não haja a oportunidade de obtenção de um trabalho digno, a grande maioria dos portadores de necessidades especiais ficará sem o mínimo existencial.



Gráfico 14 – Percentual de profissionais deficientes entrevistados por questionário que dependem do seu salário para manter a subsistência própria.

A partir dos dados obtidos com a pesquisa, pode-se concluir que, tomando-se como base o caso da ANVISA, as principais barreiras à implantação da compra governamental socialmente responsável voltada à inclusão de deficientes são:

- carência de programa interno, patrocinado pela cúpula da organização, que estimule a contratação pública com viés social por todos os setores;
- necessidade de promover adaptações na estrutura física da instituição (no caso dos deficientes auditivos, nem tanto) e nos critérios de contratação, como

jornada de trabalho especial e previsão de supervisor com conhecimento específico na área da deficiência (tal qual o conhecimento de Libras);

- c) os deficientes são contratados para realizar serviços básicos e repetitivos, o que acarreta insatisfação com o trabalho;
- d) ausência de previsão de um plano de carreira com ascensão profissional, o que gera desânimo ao deficiente empregado, como também indicado na pesquisa feita pelo Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos – DIEESE<sup>17</sup>;
- e) não há qualificação profissional para o deficiente, o que pode ser empecilho para a realização dos serviços ou até mesmo para a obtenção de emprego. Como revelado pelo Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 61,1% dos deficientes não têm o ensino fundamental completo e, por conseguinte, não poderiam prestar serviços na ANVISA em razão do Contrato nº 07/2015. Frisa-se que o Decreto nº 3.298/1999, que regulamentou a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência definiu, como uma de suas diretrizes, a inserção econômica da pessoa portadora de deficiência, proporcionando a ela qualificação profissional;
- f) falta de conscientização para a redução do preconceito e para a maior aproximação das pessoas sem deficiência com as pessoas portadoras de necessidades especiais. Relembre-se que tal ponto foi suscitado também na pesquisa feita pelo Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos – DIEESE<sup>18</sup>, em que os participantes dos grupos focais destacaram o preconceito e a discriminação nas relações de trabalho, principalmente quando se trata de deficiência auditiva, em que há maior dificuldade de comunicação. Nesse passo, ressalta-se que a Lei nº 13.146/2015 previu que o deficiente “tem direito ao trabalho de sua livre escolha e aceitação, em ambiente acessível e inclusivo, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas” (artigo 34).

---

<sup>17</sup> A pesquisa se pautou em cinco grupos focais compostos por pessoas com deficiência e faz parte da “Produção de estudos e pesquisas para subsidiar a elaboração de propostas de implantação do Centro Nacional de Tecnologia Assistiva”, disponível em <https://www.dieese.org.br/relatoriotecnico/2010/Produtos6e7.pdf>. Acesso em 26/03/2017.

<sup>18</sup> Idem.

No atinente aos resultados administrativos e sociais alcançados com a contratação pública socialmente responsável voltada aos deficientes, pode-se fazer as seguintes considerações:

- a) em vista da dispensa da licitação, a Administração pode contratar com maior celeridade e menos burocracia, o que diminui o custo administrativo da contratação;
- b) como a contratação restou vinculada à instituição sem fins lucrativos, deduz-se que houve vantagem no preço contratado. Inclusive os dois servidores do setor de gestão de contratos informaram que o CETEFE não tem solicitado as repactuações dos valores, o que normalmente é feito pelas demais empresas no intuito de elevar o preço do contrato;
- c) em alguns casos, há uma inclusão financeira e não social, em razão da discriminação encontrada dentro do ambiente de trabalho. Ou seja, fica vencida a barreira de acesso ao mercado de trabalho, mas resta pendente a aceitação social do deficiente;
- d) o estímulo à contratação de mão-de-obra portadora de deficiência concedeu a oportunidade do primeiro emprego para muitos desta categoria social;
- e) como muitos profissionais deficientes dependem do seu salário para manter a subsistência própria, o emprego na empresa terceirizada garante o seu sustento e impede uma vida de miséria;
- f) na ótica de 79% dos profissionais deficientes que responderam ao questionário, houve inclusão social por meio da contratação realizada.

Em suma, pode-se inferir que a contratação pública socialmente responsável tem trazido certos resultados benéficos para os deficientes e para a Administração Pública, mas merece ser aperfeiçoada com a superação das barreiras apontadas alhures. A fim de traçar um paralelo com outro tipo de inclusão social estimulada pela compra governamental, passar-se-á a discorrer sobre a contratação pública com foco na inserção laboral dos indivíduos vinculados ao sistema prisional.

#### 4. A CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM BENEFÍCIO DOS INDIVÍDUOS VINCULADOS AO SISTEMA PRISIONAL: UM MERCADO DE TRABALHO LIBERTADOR

A dignidade da pessoa humana merece ser respeitada em seu núcleo essencial, inclusive no que diz respeito aos indivíduos cumpridores de pena privativa de liberdade. Nesse passo, é plausível permitir que o infrator da lei penal se veja privado de sua liberdade pelo Estado, responsável pela proteção da ordem social. Contudo, tal reclusão não pode significar afronta aos direitos que não sejam incompatíveis com a liberdade de ir e vir. Logo, queda-se inconcebível consentir que o presidiário conviva em ambiente degradante, ou que seja torturado por agentes do Governo a fim de arrancar-lhe alguma confissão, ou ainda que se veja privado de receber visitas de parentes. Frisa-se que ao Estado foi autorizado somente privar a liberdade do condenado por crime grave, não podendo haver ofensa aos demais direitos fundamentais.

A propósito do tema, a Lei das Execuções Penais – LEP (Lei nº 7.210/84) elencou expressamente, em seu artigo 41, os direitos básicos dos detentos, a saber:

- I - alimentação suficiente e vestuário;
- II - atribuição de trabalho e sua remuneração;
- III - Previdência Social;
- IV - constituição de pecúlio;
- V - proporcionalidade na distribuição do tempo para o trabalho, o descanso e a recreação;
- VI - exercício das atividades profissionais, intelectuais, artísticas e desportivas anteriores, desde que compatíveis com a execução da pena;
- VII - assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa;
- VIII - proteção contra qualquer forma de sensacionalismo;
- IX - entrevista pessoal e reservada com o advogado;
- X - visita do cônjuge, da companheira, de parentes e amigos em dias determinados;

XI - chamamento nominal;

XII - igualdade de tratamento salvo quanto às exigências da individualização da pena;

XIII - audiência especial com o diretor do estabelecimento;

XIV - representação e petição a qualquer autoridade, em defesa de direito;

XV - contato com o mundo exterior por meio de correspondência escrita, da leitura e de outros meios de informação que não comprometam a moral e os bons costumes;

XVI – atestado de pena a cumprir, emitido anualmente, sob pena da responsabilidade da autoridade judiciária competente.

No presente trabalho, focou-se no direito ao trabalho remunerado. Acredita-se que o labor estimula a readaptação social do infrator e ajuda a prevenir a reincidência na criminalidade ao possibilitar uma segunda chance ao indivíduo. Afinal, de nada vale isolar o detento da sociedade e não lhe conceder meios para construir uma vida honesta e digna. Por certo, o período de encarceramento, quando não laborado e/ou não ocupado com atividades educacionais, tende a causar danos psicológicos e sociais na medida em que não prepara o indivíduo para ser reinserido na sociedade e no mercado de trabalho, criando sentimento de frustração e impotência.

Por conseguinte, após o cumprimento da pena, muitos acabam não conseguindo emprego por falta de qualificação acadêmica, experiência profissional e, até mesmo, preconceito. Tal fato causa o encarceramento social, em que o cidadão, apesar de estar no gozo da sua liberdade de locomoção, vê-se privado do acesso às instituições sociais, principalmente ao emprego formal. Neste cenário, resta ao indivíduo retornar ao mundo do crime no intuito de garantir a sua sobrevivência<sup>19</sup>.

Propõe-se, então, o uso da compra governamental para fomentar a contratação de pessoas vinculadas ao sistema prisional, que podem ser: presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas ou adolescentes em conflito com a lei. Isso porque a contratação pública, quando compreendida como meio de consecução de política pública,

---

<sup>19</sup> O Conselho Nacional de Justiça – CNJ celebrou acordo de cooperação técnica com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea para a realização de uma pesquisa sobre reincidência criminal no Brasil. O resultado demonstrou que aproximadamente um a cada quatro presos reincide no crime no prazo de cinco anos após o cumprimento de pena. (Ipea, 2015)

é capaz de induzir as instituições privadas a empregarem a mão-de-obra prevista no artigo 28 da Lei de Execução Penal<sup>20</sup>.

Nessa senda, procurou-se demonstrar a necessidade de se criar um ambiente propício à segunda chance para o condenado penal e apresentar a possibilidade de incentivar o mercado de trabalho para indivíduos vinculados ao sistema prisional mediante a utilização da compra pública. Com o objetivo de verificar a aplicação prática deste tema, realizou-se pesquisa de campo no Conselho Nacional de Justiça – CNJ e na Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso – FUNAP/DF. A primeira instituição foi selecionada em razão de ter emitido duas recomendações aos Tribunais voltadas à reinserção social do preso ou indivíduo em situação similar mediante o emprego da sua mão-de-obra no serviço público. No pertinente à FUNAP/DF, esta foi escolhida por manter contratos com diversos órgãos da Administração Pública relativos à terceirização com uso de mão-de-obra de cumpridores de pena, o que permitiu o conhecimento da ótica da contratada sobre o assunto tratado.

Em suma, buscou-se expor, neste capítulo, que o mercado de trabalho não pode ser discriminatório, mas, antes, deve ser libertador ao dar oportunidade de uma vida digna àqueles que normalmente são preteridos nas contratações de emprego. Do contrário, certas categorias sociais, como a dos detentos e egressos, sempre se verão confinadas no submundo da informalidade e da ilegalidade.

A opção do aprofundamento deste trabalho de pesquisa no âmbito da categoria social de presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas e adolescentes em conflito com a lei se deu em vista de existir atualmente mecanismos variados com o objetivo de promover a contratação pública socialmente responsável para inclusão destes indivíduos no mercado de trabalho. A Tabela 04, apresentada no tópico 2.4, demonstra que a aludida categoria social possui o maior número de instrumentos de políticas públicas relacionados ao tema desta pesquisa, compreendidos em recomendações de órgãos públicos, leis, decretos, programas e acordos de cooperação técnica. Dessa forma, foi possível esgotar os instrumentos de políticas públicas encontrados no levantamento detalhado na Tabela 04 mediante a análise de apenas uma categoria, otimizando assim o estudo em pauta.

---

<sup>20</sup> O artigo 28 da LEP prevê que o Estado deve garantir o trabalho ao condenado, com finalidade educativa e produtiva, sendo dever social e condição de dignidade humana.

#### 4.1 A garantia de trabalho aos indivíduos vinculados ao sistema prisional: um ambiente propício à segunda chance

No Brasil, o sistema carcerário tem sido utilizado apenas para deportar do meio social os indivíduos que representam perigo à sociedade, não obtendo sucesso que deveria com a recuperação do infrator nem com a diminuição de práticas criminosas (DASSI, 2013). Na compreensão de Rogério Greco (2011, p. 103), os detentos estão sendo afetados diariamente em sua dignidade ao se considerar a superlotação carcerária, a ausência de programas de reabilitação, a falta de cuidados médicos, dentre outros. O autor aponta ainda que a ressocialização do egresso não ocorre em vista da falta de programas governamentais de reinserção social.

Importa registrar que a população carcerária brasileira é uma das maiores do mundo. Para se ter noção, no levantamento feito pelo INFOPEN - Junho 2014 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2014), o Brasil se encontrava na quarta posição em termos de número absolutos de presos com a quantidade de 607.731 reclusos, atrás apenas de Estados Unidos (2.228.424), China (1.657.812) e Rússia (673.818). Ademais, a pesquisa do INFOPEN revelou a existência de uma ocupação carcerária sobressalente em 61% (sessenta e um por cento) da capacidade dos presídios brasileiros, o que comprova a superlotação das prisões apontada por Rogério Greco (2011).

<i>País</i>	<i>População prisional</i>	<i>Taxa da população prisional para cada 100.000 habitantes</i>	<i>Taxa de ocupação</i>	<i>Taxa de presos sem condenação</i>
Estados Unidos	2.228.424	698	102,70%	20,40%
China	1.657.812	119	-	-
Rússia	673.818	468	94,20%	17,90%
Brasil	607.731	300	161,00%	41,00%
Índia	411.992	33	118,40%	67,60%
Tailândia	308.093	457	133,90%	20,60%
México	255.638	214	125,80%	42,00%
Irã	225.624	290	161,20%	25,10%
Indonésia	167.163	66	153,00%	31,90%
Turquia	165.033	212	101,20%	13,90%
África do Sul	157.824	290	127,70%	26,00%
Vietnã	142.636	154	-	12,80%

Colômbia	116.760	237	149,90%	35,20%
Filipinas	110.925	113	316,00%	63,10%
Etiópia	93.044	111	-	14,00%
Reino Unido	85.704	149	111,60%	14,40%
Polônia	78.139	203	90,20%	7,70%
Paquistão	74.944	41	177,40%	66,20%
Marrocos	72.816	221	157,80%	46,20%
Peru	71.913	232	223,00%	49,80%

Tabela 05 – Informações prisionais dos vinte países com maior população prisional do mundo (fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN Junho de 2014, Ministério da Justiça)

Em meio a um quantitativo considerável de detentos convivendo em um sistema carcerário ineficiente, há que se ter a mobilização do Estado para criar um ambiente propício à segunda chance, ou seja, à ressocialização. No ordenamento jurídico pátrio, estabeleceu-se alguns mecanismos para auxiliarem na recuperação do preso, como a educação e o labor a fim de reduzir o ócio e preparar o recluso para retornar à coletividade. Destaca-se, por exemplo, o artigo 126 da Lei de Execuções Penais – LEP (Lei nº 7.210/84), o qual dispõe sobre a remição da pena quando do trabalho ou do estudo do preso na proporção de três dias trabalhados/estudados para um dia de pena.

Cabe, então, à Administração Pública fazer valer os preceitos legais e mudar o cenário tímido que tem sido encontrado em termos educacionais e profissionais na seara do cumprimento de pena, ilustrado pelos dados abaixo:

UF	Pessoas em atividades educacionais	Pessoas trabalhando
AC	9,10%	31%
AL	0,30%	13%
AM	10,70%	10%
AP	1,70%	15%
BA	13,90%	14%
CE	19,70%	21%
DF	13,70%	17%



ES	17,50%	14%
GO	3,20%	14%
MA	7,30%	15%
MG	9,60%	16%
MS	6,90%	30%
MT	13,60%	16%
PA	8,40%	11%
PB	11,10%	9%
PE	20,40%	16%
PI	5,00%	10%
PR	22,10%	20%
RJ	0,50%	0%
RN	4,90%	3%
RO	11,50%	37%
RR	1,70%	16%
RS	5,60%	25%
SC	11,20%	30%
SE	9,60%	3%
SP	NI	NI
TO	11,30%	13%
<b>TOTAL</b>	<b>10,7% (38.831)</b>	<b>16% (58.414)</b>

Tabela 06 – Detentos envolvidos em atividades educacionais e laborais por Unidade da Federação (fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN Junho de 2014, Ministério da Justiça)

A tabela supra colacionada aponta que a grande maioria dos reclusos brasileiros estão ociosos, sem gozar do seu direito ao trabalho e ao estudo. O estado do Rio de Janeiro apresentou o pior contexto, pois apenas 3 (três) presos estavam laborando em 2014 e somente 207 (duzentos e sete) detentos estavam exercendo alguma atividade educacional, o que representa 0,5% da população carcerária da região (INFOPEN Junho de 2014). Tal situação vai de encontro ao artigo 28, *caput*, da LEP, em que se define o trabalho do condenado como dever social, possuindo finalidade educativa e produtiva.

Segundo Mirabete (2007), o trabalho penitenciário adveio da evolução da pena privativa de liberdade. Inicialmente, restava atrelado à ideia de vingança e castigo, mas, ao longo do tempo, encontrou-se, no labor penitenciário, uma fonte de produção para o

Estado. Atualmente, o trabalho possui sentido pedagógico e reabilitador, constituindo a “atividade dos presos e internados, no estabelecimento penal ou fora dele, com remuneração equitativa e equiparado ao das pessoas livres no concernente à segurança, higiene e direitos previdenciários e sociais” (MIRABETE, 2007, p. 89). O autor assevera ainda que a profissionalização no momento do cumprimento de pena representa fator decisivo à reincorporação social do preso, contribuindo “para facilitar-lhe a estabilidade econômica assim que alcançar a liberdade” (MIRABETE, 2007, p. 91).

Para Chies (2008, p. 53), o trabalho do cumpridor de pena é importante em dois sentidos, o do indivíduo e o da sociedade. No primeiro caso, o labor contribui para a construção da identidade individual e para o auto-ajustamento às relações sociais de um modo de produção específico. No segundo vértice, observa-se benefício nos processos sociais relacionados ao modo de produção e ao mercado – tanto o mercado de trabalho quanto o mercado de bens produzidos. Isto é, o labor do detento favorece o crescimento pessoal do mesmo e também a economia do país, visto que aproveita a mão-de-obra disponível para produzir bens e prestar serviços. No mais, convém registrar que a garantia do trabalho ao egresso é tão imprescindível quanto a ocupação laboral do preso, pelo que a LEP, em seu artigo 27, previu que o serviço de assistência social deverá auxiliar o egresso do sistema prisional a obter emprego.

A propósito do tema, Espinoza (2004, p. 138) leciona que o trabalho penitenciário não é um benefício, mas sim um direito que pode ser exigido do Estado, o qual precisa superar as funções meramente preventivas e retributivas da prisão para estimular a reinserção social mediante a diminuição das condições negativas do cárcere.

No mesmo sentir, Rogério Greco (2010, p. 117) aduz que o juiz da execução penal, “diante da inércia ou da incapacidade do Estado de administrar a coisa pública”, poderá conceder a remição aos condenados que não conseguiram trabalhar. O autor (2010, p. 114) ainda expõe que “nas penitenciárias onde os presos não exercem qualquer atividade laborativa o índice de tentativas de fuga é muito superior aos daquelas onde os detentos atuam de forma produtiva, aprendendo e trabalhando em determinado ofício”.

Nas palavras de Nucci (2012, p. 1007), o trabalho funciona como “fator de recuperação, disciplina e aprendizado para a futura vida em liberdade”. Frisa-se, todavia, que não pode haver o trabalho forçado, pois o artigo 5º da Constituição Federal resguarda que “ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante” (III) e

assegura aos presos o respeito à sua integridade física e moral (XLIX). De forma similar, o artigo 38 do Código Penal reza que “o preso conserva todos os direitos não atingidos pela perda da liberdade, impondo-se a todas as autoridades o respeito à sua integridade física e moral”.

Entrementes, a ocupação laboral do preso não pode ser realizada sem que antes se assegure alguns elementos mínimos previstos na Lei de Execuções Penais. Vale trazer à lume as justificativas presentes na Exposição de Motivos do Projeto de Lei nº 1.657/83, a saber, a necessidade de regulamentar o regime jurídico do trabalho penitenciário, o qual antes não era remunerado e quedava-se desprovido de tutela contra os riscos das atividades laborais exercidas. Destarte, o aludido projeto de lei, que culminou com a Lei de Execuções Penais, tentou adotar a ideia de que o trabalho penitenciário merece ser organizado da forma mais aproximada possível ao trabalho na sociedade. Assim, o artigo 28, § 1º, da LEP, previu a obrigação de resguardar a segurança e a higiene no ambiente de trabalho do preso, apesar de este não restar vinculado ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (artigo 28, §2º, da LEP). Além disso, a remuneração do preso não poderá ser inferior a  $\frac{3}{4}$  do salário mínimo (artigo 29, *caput*, da LEP).

Logo, paira a necessidade de garantir a oportunidade de labor aos cumpridores de pena, seja este cumprimento realizado em regime fechado, semi-aberto ou aberto. Como exposto acima, em 2014, dos 607.731 reclusos existentes no Brasil apenas 58.414 estavam envolvidos com alguma atividade laboral, o que representava 16% (dezesseis por cento). Desses 58.414 presos, 19.894 obtiveram a vaga de trabalho por meios próprios ou sem intervenção do sistema prisional, ou seja, 34% (trinta e quatro por cento). No mais, somente 5.524 reclusos conseguiram sua atividade laboral mediante parceria da administração prisional com outros órgãos públicos, o que configura 9% (nove por cento) do total.

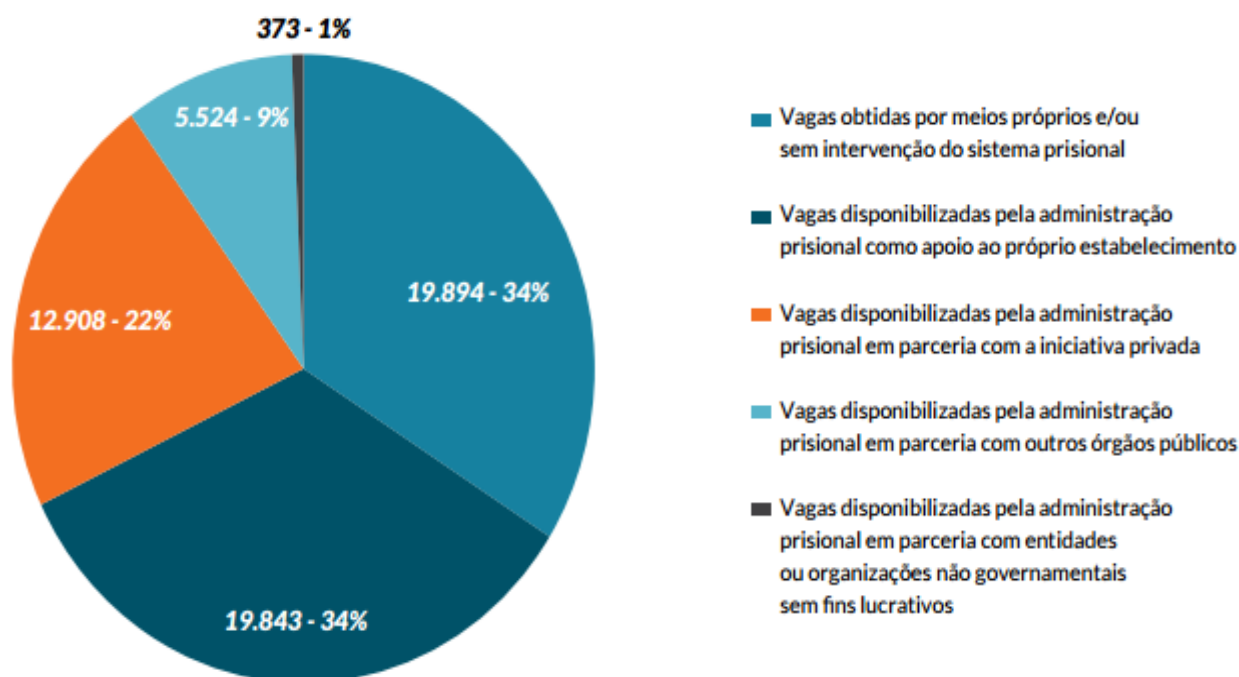


Gráfico 15 – Detentos trabalhando por meio de obtenção da vaga de trabalho – INFOPEN Junho de 2014, Ministério da Justiça)

Pode-se inferir do gráfico acima que 68% (sessenta e oito por cento) das vagas de trabalho não contaram com auxílio de parceria com outras instituições, advindo do esforço próprio do preso ou de ação da administração prisional como apoio ao próprio estabelecimento prisional. Provavelmente esta precariedade de ajuda externa seja uma das causas para a pequena expressividade do trabalho do preso hodiernamente.

Ao se considerar as Unidades da Federação, tem-se a seguinte divisão das vagas de trabalho:

UF	Vagas obtidas por meios próprios e/ou sem intervenção do sistema prisional	Vagas disponibilizadas pela administração prisional como apoio ao próprio estabelecimento	Vagas disponibilizadas pela administração prisional em parceria com a iniciativa privada	Vagas disponibilizadas pela administração prisional em parceria com outros órgãos públicos	Vagas disponibilizadas pela administração prisional em parceria com entidade ou organizações não governamentais sem fins lucrativos	Pessoas trabalhando
AC	48%	46%	6%	0%	0%	1.093
AL	34%	24%	12%	30%	0%	678
AM	32%	49%	19%	0%	0%	728
AP	63%	42%	0%	3%	0%	398
BA	24%	26%	47%	3%	0%	1.706

CE	50%	18%	2%	30%	0%	4.281
DF	14%	47%	4%	34%	0%	2.280
ES	13%	41%	41%	3%	3%	2.198
GO	53%	30%	19%	3%	0%	1.889
MA	75%	20%	3%	2%	0%	692
MG	52%	22%	20%	4%	2%	8.831
MS	34%	41%	22%	1%	1%	4.266
MT	35%	45%	15%	4%	0%	1.648
PA	22%	49%	18%	10%	0%	1.407
PB	35%	39%	10%	15%	0%	826
PE	35%	43%	17%	4%	0%	4.982
PI	0%	60%	38%	3%	0%	314
PR	16%	39%	35%	11%	0%	3.955
RJ	NI	NI	NI	NI	NI	NI
RN	5%	70%	25%	0%	0%	206
RO	48%	25%	13%	13%	1%	2.854
RR	19%	29%	45%	7%	0%	257
RS	23%	50%	12%	14%	0%	6.970
SC	20%	17%	59%	4%	0%	5.401
SE	85%	11%	4%	0%	0%	118
SP	NI	NI	NI	NI	NI	NI
TO	38%	25%	19%	13%	5%	433
Total	34%	34%	22%	9%	1%	58.414

Tabela 07 – Detentos trabalhando por meio de obtenção da vaga de trabalho por Unidade da Federação – INFOPEN Junho de 2014, Ministério da Justiça)

Como se pode inferir da Tabela 07, a atuação da iniciativa privada se destacou nos estados de Santa Catarina, Bahia, Roraima e Espírito Santo, garantindo a maior parte das vagas de trabalho para os presos destas localidades. Por sua vez, o apoio dos órgãos públicos se mostrou considerável apenas em Alagoas, Ceará e Distrito Federal, sendo que, nas demais Unidades da Federativas, não se verificou o empenho massivo de outras instituições públicas que não o estabelecimento prisional no sentido de proporcionar a ocupação laboral do preso.

Portanto, nota-se que existe a garantia do trabalho aos indivíduos vinculados ao sistema prisional. Contudo, diante do baixo percentual de reclusos ocupados em atividades laborais, conclui-se que tal direito não está sendo observado no cumprimento de pena, havendo fraca atuação dos órgãos públicos para sanar este problema. A mudança deste panorama é urgente, pois, como afirma René Ariel Dotti (2000, p. 71), “o resguardo da dignidade do preso, com o oferecimento de meios ao trabalho, com uma adequada remuneração, constitui um dever do Estado que possibilitará não mais

distinguir-se entre o cidadão livre e o cidadão preso, permitindo a este seu retorno para a sociedade sem a recidiva”. O autor aponta também que o programa de reinserção social do preso configura a passagem de um direito penal social para um direito penal social e democrático.

Nesse escopo, sugere-se o uso da contratação pública socialmente responsável para apoiar o trabalho do cumpridor de pena como instrumento de ressocialização e de concessão de segunda chance ao apenado. Isso porque a Administração Pública possui muitas vagas de serviços terceirizados<sup>21</sup>, as quais podem ser preenchidas por presos ou egressos, e adquire considerável número de bens<sup>22</sup>, quando se poderá priorizar a compra de produtos confeccionados por detentos.

Alguns agentes públicos perceberam o potencial que há nas compras governamentais, vez que estas podem ser utilizadas com fins maiores do que o meramente financeiro, como visto no Capítulo 01. Desse modo, é possível encontrar alguns mecanismos de inclusão social de indivíduos vinculados ao sistema prisional na seara da compra pública, como é o caso de recomendações de órgãos públicos, leis (federais, estaduais e municipais), decretos, programas e acordos de cooperação técnica. Este tema será melhor abordado no tópico a seguir, procurando fazer um levantamento da efetividade de cada mecanismo encontrado.

#### *4.2 Os instrumentos de inclusão social de indivíduos vinculados ao sistema prisional na seara da contratação pública socialmente responsável: a potencial efetividade dos mecanismos existentes*

Após conhecer a importância de garantir um mercado libertador aos indivíduos vinculados ao sistema prisional, abrindo a oportunidade de uma segunda chance aos mesmos, convém demonstrar que já existem alguns instrumentos para estimular a contratação pública socialmente responsável voltada à ressocialização de presos e egressos. Entrementes, a existência destes instrumentos não significa necessariamente a sua efetividade. Portanto, far-se-á a análise de alguns mecanismos encontrados, buscando saber se estes possuem abrangência, estrutura e processos adequados para

---

<sup>21</sup> Em 2016, o Governo gastou R\$ 7.470.314.880,42 em contratação de serviços, tendo sido abertos 17.167 processos de contratação (PAINEL DE PREÇOS, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão).

<sup>22</sup> Em 2016, o Governo gastou R\$ 49.036.101.600,94 em compras de materiais, tendo sido abertos 90.946 processos de compras (PAINEL DE PREÇOS, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão).

moldar a realidade no sentido de estimular a inclusão de detentos e egressos no mercado de trabalho.

Prefacialmente, cumpre descrever cada um dos instrumentos, os quais não são taxativos, mas sim exemplificativos de um cenário propício à compra pública socialmente sustentável. Para o estudo, selecionou-se legislação dos mais diversos níveis (federal, estadual e municipal), bem como ferramentas administrativas de política pública, como programas e acordos de cooperação técnica. Com isso, pretendeu-se criar um conjunto de amostra com itens variados e representativos a fim de traçar um panorama geral do que há no campo da reinserção de apenados e egressos por meio da compra governamental.

O primeiro instrumento a ser examinado reside na Lei nº 8.666/93, que, em seu artigo 24, inciso XIII, permite a dispensa de licitação quando da contratação de “instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos”. Destarte, tal previsão traz maior celeridade à contratação e estimula o agente público a olhar não apenas para o aspecto financeiro, mas também para a possibilidade de realizar política pública de inclusão social.

No entanto, a Lei nº 8.666/93 elenca alguns requisitos a serem observados no momento de se firmar contrato administrativo com instituição voltada à ressocialização do preso, sendo um objetivo e outro subjetivo. O primeiro reside na ausência de fins lucrativos por parte da contratada, sendo de fácil constatação pela análise dos documentos de constituição da organização. O segundo requisito – o subjetivo – consiste na boa reputação ético-profissional, o que dificilmente consegue ser mensurada e concretamente comprovada.

A propósito do assunto, o Tribunal de Contas da União - TCU entende que não bastam os requisitos listados alhures, devendo ser acrescentados os seguintes: a) nexo efetivo entre a dispensa prevista no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, a natureza da instituição e o objeto contratado; b) comprovação da compatibilidade com os preços de mercado (Súmula nº 250 do TCU). O Tribunal de Contas de São Paulo detalha mais algumas diretrizes sobre a referida dispensa de licitação:

- a) o objeto societário da instituição, sempre pessoa jurídica, brasileira e sem fins lucrativos, deverá ser preciso quanto à sua finalidade, abrangendo atividades dedicadas à pesquisa, ao ensino, ao desenvolvimento institucional ou à recuperação de presos;

- b) o objeto do contrato deverá corresponder a uma dessas especialidades e não se referir a serviços corriqueiramente encontrados no mercado;
- c) o contrato deverá ter caráter *intuitu personae*, vedadas, em princípio, a subcontratação e a terceirização, ou seja, a avença meramente instrumental ou de intermediação;
- d) ser inquestionável a capacitação da contratada para o desempenho da atividade objetivada;
- e) a reputação ético-profissional da instituição deve referir-se ao objeto pactuado e ser aferida no universo de outras entidades da mesma natureza e fins, no momento da contratação;
- f) ser comprovada a razoabilidade do preço cotado e
- g) se houver mais de uma instituição com semelhante ou igual capacitação e reputação, há que se proceder à licitação, caso não seja possível justificar adequadamente o motivo da preferência por uma delas. (TCE/SP, TC nº 040445/026/11, Rel. Cons. Robson Marinho, julgado em 15.05.2012)

A Advocacia-Geral da União também se manifestou sobre o tema por meio da Orientação Normativa nº 14, de 1º de abril de 2009, na qual se posicionou no sentido de que as fundações de apoio que forem contratadas com base no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 devem estar inclusas em projetos com definição clara do objeto e com prazo determinado. Ademais, estas fundações não poderão atuar como meras intermediárias na prestação dos serviços contratados (ou seja, fica vedada a subcontratação).

Verifica-se, então, que, por um lado ocorre a desburocratização do processo licitatório por meio da dispensa do certame, enquanto, do outro lado, há critérios rígidos para inibir o uso de instituições de forma a fraudar a Lei de Licitações. Apesar disso, o inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 trata de um incentivo ao agente público para promover a compra pública socialmente responsável e não uma obrigação, o que tende a ocasionar a diminuta utilização deste instituto.

Além disso, recai-se na mesma problemática apresentada quando da análise do inciso XX do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 – dispensa de processo licitatório na contratação de associação de portadores de deficiência física. Afinal, a legislação não veda que a instituição dedicada à recuperação social do preso ofereça, quando da execução do contrato administrativo, mão-de-obra não relacionada ao sistema prisional. Nesse caso, o trabalho daquele que cumpre pena não seria garantido, pois todos que, de certa forma, tivessem vínculo com a organização voltada à ressocialização do detento poderiam



prestar serviços à Administração Pública, ainda que não enquadrado na categoria de preso.

Em nível estadual, algumas leis foram mais incisivas e trouxeram a inclusão laboral do cumpridor de pena ou egresso como obrigação do Poder Público quando da contratação de serviços de terceirização. Cita-se a Lei nº 6.344/2015 do Estado do Piauí, a qual definiu que todos os editais de licitação de obras públicas e todos os contratos diretos e indiretos realizados com o mesmo fim, que prevejam mais de 20 postos de trabalho, reservem 5% (cinco por cento) das vagas de emprego para egressos do sistema prisional e cumpridores de medidas de segurança e penas alternativas. O mesmo texto legal estabeleceu também que as empresas que voluntariamente aderirem à ação prevista na Lei Estadual nº 6.344/2015 - PI “terão a certificação social expedida pela Secretaria Estadual de Trabalho e Empreendedorismo, tendo preferência nas licitações estaduais em caso de empate” (artigo 4º).

O Estado do Ceará promulgou lei semelhante (Lei nº 15.854/2015), reservando o mínimo de 3% (três por cento) das vagas oriundas da contratação de empresas para a construção de obras públicas e prestação de serviços aos indivíduos vinculados ao sistema prisional, sendo 2% (dois por cento) para presos sujeitos ao regime semiaberto, aberto, em livramento condicional e egressos e 1% (um por cento) para jovens do sistema socioeducativo. Estes percentuais serão obrigatórios quando forem necessários mais de 49 (quarenta e nove) funcionários para execução do contrato.

No mais, a região do Ceará conta com um órgão específico para acompanhar a inclusão social do preso e do egresso, a Coordenadoria de Inclusão Social do Preso e do Egresso. A Lei Estadual nº 15.854/2015 – CE, no §3º do artigo 3º, atribuiu a esta coordenação o desenvolvimento de programas voltados aos cumpridores de pena e egressos com vistas:

- I - à capacitação profissional;
- II - ao incentivo à educação continuada, visando à formação e à possibilidade de qualificação profissional;
- III - ao fortalecimento da estrutura de defesa e resguardo dos direitos do apenado e valorização da autoestima individual;
- IV - à regularização da documentação básica dos presos e familiares;
- V - à promoção de cursos profissionalizantes para ajudar na inserção no mercado de trabalho;

VI - à realização de ações culturais e de lazer coordenadas durante a visita dos filhos e para as crianças que vivem com as mães no Presídio Feminino;

VII - ao estímulo ao fortalecimento das relações sócio-familiares.

Conclui-se, assim, que a lei cearense procurou abranger um número maior de contratos administrativos do que a Lei nº 6.344/2015 do Estado do Piauí, vez que esta última abarcou somente a contratação referente à obra pública, enquanto aquela incluiu a prestação de serviços em geral. Em termos do quantitativo de postos reservado aos cumpridores de pena e egressos, a Lei nº 6.344/2015 do Estado do Piauí foi mais favorável ao estabelecer percentual maior - 5% (cinco por cento) – para contratos com mais de 20 postos, contra os 3% (três por cento) para contratos com mais de 49 postos, previsto na Lei nº 15.854/2015 do Estado do Ceará.

Além disso, a legislação do Ceará priorizou os jovens do sistema socioeducativo ao reservar 1% (um por cento) das vagas para estes e criou mecanismos auxiliares ao labor do preso, os quais devem ser desenvolvidos pela Coordenadoria de Inclusão Social do Preso e do Egresso. Esta visão holística do tema, considerando a capacitação profissional, educação continuada, valorização da autoestima individual, estímulo ao fortalecimento das relações sócio-familiares, dentre outros, e a designação de um órgão para cuidar do assunto, facilita o sucesso da reinserção social do preso. Afinal, não adianta garantir trabalho ao indivíduo vinculado ao sistema prisional e não conceder a ele condições físicas, intelectuais e emocionais para exercer suas atividades.

A seu turno, o Estado de São Paulo, mediante o Decreto nº 55.126/2009, instituiu o Programa de Inserção de Egressos do Sistema Penitenciário no Mercado de Trabalho – PRÓ EGRESSO, resultante de ações conjuntas entre a Secretaria do Emprego e Relações de Trabalho e a Secretaria da Administração Penitenciária. Estas ações restaram descritas no artigo 3º do aludido decreto, sendo elas:

**I** - capacitação em cursos e atividades de qualificação social e profissional;

**II** - alocação no mercado de trabalho por meio do aproveitamento das habilidades profissionais pregressamente desenvolvidas, ou daquelas criadas após frequência regular aos cursos de formação disponibilizados pela Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho;

**III** - estímulo à participação dos indivíduos a que se refere este decreto, bem como da população carcerária, em atividades laborais que aproveitem suas habilidades pessoais, de maneira a contribuir com sua gradativa reinserção no meio social;

**IV** - acompanhamento pedagógico e psicossocial dos beneficiários das ações previstas neste decreto.

Vale acrescentar que a legislação paulista facultou, aos órgãos da Administração Direta e Indireta, a cuidarem de licitar obras e serviços com reserva de percentual de vagas para o egresso do sistema penitenciário, na proporção de 5% (cinco por cento) para um contingente mínimo de 20 (vinte) trabalhadores e 1 uma vaga quando houver contratação de 6 a 20 postos de trabalho.

Constata-se, assim, que o Decreto Estadual nº 55.126/2009 – SP tratou apenas dos egressos, não havendo política de inclusão para os detentos e cumpridores de penas alternativas ou medidas socioeducativas. Não bastasse, o decreto abarcou somente instituições públicas do Poder Executivo. Ou seja, a Lei nº 15.854/2015 do Estado do Ceará e a Lei nº 6.344/2015 do Estado do Piauí apresentaram abrangência maior no que se refere à categoria social beneficiada e às organizações participantes. Ademais, o decreto paulista define uma contratação pública socialmente sustentável facultativa, enquanto as legislações cearense e piauiense obrigam os agentes públicos a reservarem vagas para indivíduos vinculados ao sistema prisional quando adotarem procedimentos no sentido de firmar contratos administrativos.

A nível municipal, pode-se destacar a Lei nº 5.496/2012 – RJ, a qual exige que a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro reserve o mínimo de 5% (cinco por cento) das vagas dos contratos de prestação de serviços de conservação e construção civil para detentos em cumprimento de pena no regime semiaberto. Ao se comparar com as outras legislações relatadas neste estudo, verifica-se que a categoria social beneficiada com a lei municipal ficou-se muito restrita, excluindo considerável quantidade de indivíduos atrelados ao sistema prisional que também merecem atenção especial. Todavia, a obrigatoriedade da reserva de vagas para presos no regime semiaberto nas contratações mencionadas alhures tende a gerar maior efetividade da política pública, diferentemente daquela hipótese em que apenas há previsão de uma faculdade de ação.

A despeito da legislação vigente, cumpre ressaltar aquela que poderá a vir existir em breve, isto é, os projetos de leis que tramitam no Congresso a respeito das compras públicas socialmente responsáveis de inclusão social de indivíduos vinculados ao sistema prisional. Nesse escopo, no Senado Federal, encontra-se o Projeto de Lei nº 153/2014, que pretende alterar a Lei nº 8.666/93 para incluir a exigência de que a Administração Pública passe a prever nos editais e convites de contratação de obras e serviços a reserva de 5% (cinco por cento) da mão-de-obra para egressos do sistema penitenciário e apenados em regime semiaberto e aberto, quando houver 20 (vinte) ou mais postos de trabalho. Nota-se que o percentual utilizado é similar ao que predomina nas leis ordinárias não federais e a abrangência da potencial norma se apresenta razoável, abrangendo diversos tipos de contratação pública (apenas não abarca a compra de produtos) e

categorias de beneficiados. Registra-se também que a previsão de uma norma federal vinculada para o agente público, sem margem para discricionariedade, favorece a efetividade da política pública de inclusão social do preso e egresso. No entanto, seria indicada uma emenda ao projeto de lei para incluir os presos em regime fechado e os cumpridores de medida alternativa ou socioeducativas, não havendo razão para deixar estes de fora da política de ressocialização.

Em paralelo, na Câmara dos Deputados, paira o Projeto de Lei nº 6.901/2013, que trata da matéria de forma muito similar ao Projeto de Lei nº 153/2014 do Senado Federal. A principal diferença entre ambos reside no fato de que o projeto que tramita na Câmara não prevê o mínimo de 20 (vinte) postos para a aplicação do percentual de 5% (cinco por cento) de reserva de vagas para egressos do sistema penitenciário e apenados em regime semiaberto e aberto. Assim, se o projeto de lei da Câmara for aprovado, todos os contratos celebrados pela Administração Pública para contratação de obras e serviços deverão constar cláusula que garanta 5% (cinco por cento) das vagas aos egressos e presos que não estejam em regime fechado, independentemente do número de postos a serem contratados. No mais, repisa-se as considerações feitas a respeito do Projeto de Lei nº 153/2014 do Senado Federal.

Outra proposição que merece destaque é o Projeto de Lei nº 4.014/2012 da Câmara dos Deputados, o qual visa inserir, na Lei nº 10.201/2001, o benefício do acesso aos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP aos entes federados que incluam em suas licitações dispositivos “para a contratação de prestação de serviços que prevejam o fornecimento de mão de obra que assegure reserva de vagas para apenados em regimes aberto e semiaberto, bem como egressos do sistema penitenciário”. Desse modo, haveria uma vantagem econômica para os Estados e Municípios que aderissem à contratação pública socialmente responsável. Como os entes federativos tendem a querer aumentar suas receitas, é provável que a norma pretendida por esta proposição legislativa alcance sucesso. Frisa-se que, apesar de não estar prevista uma obrigatoriedade aos entes federados, o ganho que estes poderiam obter ao aderir ao disposto na potencial lei seria muito atrativo a ponto de conseguir cooptar considerável número de participantes.

Além de leis, decretos e projetos de leis, vale elencar ainda alguns normativos emanados pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, que instituiu o Projeto Começar de Novo, mediante a Resolução nº 96/2009, com o objetivo de promover ações de reinserção social de presos, egressos do sistema carcerário e de cumpridores de penas e medidas alternativas. Este projeto se justificou, dentre outros, com os seguintes argumentos:

- a) a realidade encontrada nos mutirões carcerários em relação às prisões irregulares e às condições precárias dos estabelecimentos penais;
- b) a necessidade de sistematização das ações que visam a inclusão social de presos, egressos e cumpridores de medidas e penas alternativas;
- c) o exercício da competência dos órgãos da execução penal no sentido de implementar medidas que propiciem a reinserção social do apenado, com base no artigo 1º da Lei nº 7.210/84.

Outrossim, a Resolução nº 96/2009 – CNJ criou o Portal de Oportunidades, no qual as instituições públicas e privadas podem se cadastrar quando houver interesse da utilização da mão-de-obra abrangida pelo Projeto Começar de Novo. Destaca-se que o aludido projeto surgiu nos limites do Poder Judiciário, mas qualquer órgão ou entidade pública poderá fazer parte do programa, mesmo que pertença ao Executivo ou ao Legislativo. Conforme informações constantes do sítio virtual do Portal de Oportunidades, foram oferecidas 16.720 vagas de emprego e 11.931 foram preenchidas até o momento.

Em apoio ao Projeto Começar de Novo, o CNJ emitiu a Recomendação nº 29/2009, orientando aos Tribunais incluir, nos editais de licitação de obras e serviços públicos, a disponibilização de vagas para presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas e adolescentes em conflito com a lei, ao menos na seguinte proporção: a) 5% (cinco por cento) quando houver 20 (vinte) ou mais postos; b) 01 (uma) vaga quando houver de 06 (seis) a 19 (dezenove) postos. Logo, os preceitos trazidos pela recomendação em pauta se aproximaram daqueles dispostos na Lei Estadual nº 6.344/2015 – PI, no Decreto Estadual nº 55.126/2009 – SP e nos Projetos de Lei nº 135/2014 do Senado Federal e 6.901/2013 da Câmara dos Deputados.

No ano de 2010, aproveitando as oportunidades de emprego advindas das obras para a Copa do Mundo FIFA 2014, o CNJ assinou o Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2010 com o Ministério do Esporte, o Comitê Organizador Brasileiro da Copa do Mundo FIFA 2014, o Estado de São Paulo, o Estado do Rio de Janeiro, o Estado do Rio Grande do Sul, o Estado do Paraná, o Estado de Minas Gerais, o Estado do Amazonas, o Estado da Bahia, o Estado de Pernambuco, o Estado do Rio Grande do Norte, o Estado do Ceará, o Estado do Mato Grosso e o Distrito Federal. Por meio de tal acordo, os participantes se comprometeram a editar atos normativos para disciplinar a inclusão, nos editais de licitação de obras e serviços públicos relativos aos eventos da Copa das Confederações de 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014, da exigência de a empresa contratada disponibilizar vagas aos presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas e adolescentes em conflito com a lei, na seguinte proporção: a) 5% (cinco por

cento) nos casos da contratação de 20 (vinte) ou mais trabalhadores; b) 01 (uma) vaga nas hipóteses de contratação de 06 (seis) a 19 (dezenove) trabalhadores. No entanto, ainda que tenha ocorrido a contratação de presos e egressos prevista no Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2010, a política pública de inclusão social foi sazonal, vez que, ao término dos eventos esportivos, a mão-de-obra não teria mais como realizar as atividades dantes demandadas.

Cumpre apontar que o CNJ, antes da criação do Projeto Começar de Novo, recomendava aos Tribunais

A adoção de programas de recuperação e reinserção social do preso e do egresso do sistema prisional, inclusive com o aproveitamento de mão-de-obra para serviços de apoio administrativo no âmbito da administração do Poder Judiciário, tendo com fundamento o disposto no artigo 24, XIII, da Lei nº 8.666/93. (Recomendação nº 21/2008 – CNJ)

Como se vê, à época, não havia maior detalhamento a respeito do procedimento a ser adotado, qual o percentual de vagas a ser reservado e quais as categorias de indivíduos atrelados ao sistema prisional seriam beneficiadas, ficando tais escolhas sob a discricionariedade do agente público. A recomendação é um normativo não vinculativo e, sendo ela redigida de forma abstrata, como a Recomendação nº 21/2008 – CNJ, acaba não surtindo o efeito que deveria. Ou seja, não se observou estímulos suficientes para os Tribunais aderirem à orientação do CNJ. Inclusive, em entrevista realizada com servidor da área de fiscalização de contratos do CNJ (Entrevista 03), descobriu-se que o próprio órgão não conseguiu aplicar a Recomendação nº 21/2008 – CNJ a contento, pois em aproximadamente 08 (oito) anos contratou apenas 25 (vinte e cinco) detentos, sendo que atualmente o Projeto Começar de Novo resta suspenso.

Após a descrição dos instrumentos acima, passa-se ao exame da efetividade de cada um. Para fins de mensuração da potencial efetividade, estabeleceu-se critérios objetivos de análise, os quais receberam pontuação específica, a saber:

1. Poder de persuasão: capacidade que o instrumento tem de estimular o agente público a realizar a compra socialmente sustentável para inclusão de indivíduos vinculados ao sistema penal.
  - a. 1 *ponto*: o instrumento não obriga o agente público nem concede benefícios para a contratação pública socialmente responsável;
  - b. 2 *pontos*: o instrumento não obriga o agente público, mas concede benefícios para a contratação pública socialmente responsável;

- c. *3 pontos*: o instrumento obriga o agente público, não havendo permissão para a discricionariedade deste.
- 2. Estrutura: existência de órgãos ou setores específicos para acompanhamento, apoio e fiscalização da compra socialmente sustentável para inclusão de indivíduos vinculados ao sistema penal.
  - a. *1 ponto*: não há relato da criação de órgãos ou setores específicos;
  - b. *2 pontos*: não há órgãos ou setores específicos, mas houve designação das atividades a um órgão ou setor que acumula estas funções com as suas originárias;
  - c. *3 pontos*: há órgãos ou setores específicos.
- 3. Abrangência territorial: quantidade de entes federados vinculados aos instrumentos e impactados por eles.
  - a. *1 ponto*: nível municipal;
  - b. *2 pontos*: nível estadual;
  - c. *3 pontos*: nível federal.
- 4. Abrangência de categorias: quantidade de categorias possivelmente beneficiadas pelo instrumento, que podem ser: I – egressos; II - presos em regime fechado; III – presos em regime semiaberto; IV – presos em regime aberto; V – cumpridores de medida ou pena alternativa; VI – adolescentes em conflito com a lei.
  - a. *1 ponto*: uma categoria;
  - b. *2 pontos*: duas a quatro categorias;
  - c. *3 pontos*: cinco ou seis categorias.
- 5. Abrangência de objetos: quantidade de objetos de contratação abarcados pelo instrumento, que podem ser: I – obra; II – serviços; III – bens.
  - a. *1 ponto*: um objeto;
  - b. *2 pontos*: dois objetos;
  - c. *3 pontos*: três objetos.

6. Clareza dos procedimentos: objetividade do detalhamento feito pelo instrumento no que se refere a maneira de proceder com a compra socialmente sustentável para inclusão de indivíduos vinculados ao sistema penal.

- a. 1 ponto: há a previsão da compra socialmente sustentável, mas não há o detalhamento de como ela deverá ser feita (percentual de vagas reservadas e categorias específicas);
- b. 2 pontos: há o detalhamento de alguns pontos de como a compra socialmente sustentável deverá ser realizada (percentual de vagas reservadas e categorias específicas);
- c. 3 pontos: há o detalhamento de todos os pontos de como a compra socialmente sustentável deverá ser realizada (percentual de vagas reservadas e categorias específicas).

Com o uso da metodologia acima explicitada, confeccionou-se a tabela abaixo, visando medir a efetividade de cada instrumento. Considerou-se de baixa efetividade aqueles instrumentos que obtiveram 12 (doze) ou menos pontos – o que representa 50% (cinquenta por cento) da pontuação máxima possível; nesse caso, evidencia-se que o mecanismo analisado merece ser repensado para melhorar seu potencial de persuasão, de abrangência, de clareza dos procedimentos e/ou de sistematização da estrutura física. Além disso, os critérios objetivos receberam um valor final total, o que pode demonstrar quais estão precisando ser aperfeiçoados no conjunto dos instrumentos selecionados para análise.

INTRUMENTO	PODER DE PERSUAÇÃO	ESTRUTURA	ABRANGÊNCIA TERRITORIAL	ABRANGÊNCIA DE CATEGORIAS	ABRANGÊNCIA DE OBJETOS	CLAREZA DOS PROCEDIMENTOS	EFETIVIDADE
<i>Lei Estadual nº 15.854/2015 - Ceará</i>	3	3	2	3	2	3	16
<i>Recomendação nº 29, de 16/12/2009, do CNJ</i>	1	3	3	3	2	3	15
<i>Projeto de Lei nº 153/2014 - Senado</i>	3	1	3	2	2	3	14
<i>Projeto de Lei nº 6.901/2013 - Câmara dos Deputados</i>	3	1	3	2	2	3	14



<i>Programa Começar de Novo - Resolução nº 96/2009 do CNJ</i>	1	3	3	3	2	1	13
<i>Lei Estadual nº 6.344/2013 - Piauí</i>	3	2	2	2	1	2	12
<i>Lei nº 8.666/93 (art. 24, XIII)</i>	2	1	3	3	2	1	12
<i>Termo de Acordo de Cooperação Técnica 01/2010 - CNJ, Ministério do Esporte e Comitê Organizador Local da Copa do Mundo Fifa 2014</i>	1	2	2	3	1	3	12
<i>Projeto de Lei nº 4.014/2012 - Câmara dos Deputados</i>	2	1	3	2	1	2	11
<i>Decreto Estadual nº 55.126/2009 - São Paulo</i>	1	2	2	1	2	3	11
<i>Recomendação nº 21, de 26/12/2008, do CNJ</i>	1	2	3	3	1	1	11
<i>Lei Municipal nº 5.496/2012 - Rio de Janeiro</i>	3	1	1	1	1	3	10
<b>TOTAL</b>	<b>24</b>	<b>22</b>	<b>30</b>	<b>28</b>	<b>19</b>	<b>28</b>	

Tabela 08 – Efetividade dos instrumentos de inclusão social do preso e egresso mediante a contratação pública (criada pela autora).

Diante do cenário exposto, observa-se que não há um tratamento uniforme no que diz respeito à contratação pública socialmente responsável para inclusão de cumpridores de pena e egressos. Inobstante isto, os instrumentos analisados apresentam razoável efetividade, sendo que sete precisam ser aperfeiçoados para obter maior sucesso na realidade fática (Lei Estadual nº 6.344/2013 – PI, inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2010, Projeto de Lei nº 4.014/2012 – Câmara dos Deputados, Decreto Estadual nº 55.126/2009 – SP, Recomendação nº 21/2008 – CNJ e Lei Municipal nº 5.496/2012 – RJ).

Convém destacar que, com base nos critérios definidos acima, os maiores problemas para a concretização da efetividade são a ausência de estrutura para acompanhamento, apoio e fiscalização da compra governamental socialmente sustentável e a tímida abrangência de objetos, que não inclui bens e ora exclui serviços ou obras. O poder de persuasão também pode ser reforçado por normas e programas mais incisivos, que obriguem o agente público a aderir à contratação governamental socialmente responsável ou que concedam benefícios mais atrativos a fim de gerar considerável motivação para que se promova inclusão social mediante a compra pública.

A partir da metodologia adotada, verificou-se que o mecanismo mais próximo de obter a efetividade plena é a Lei Estadual nº 15.854/2015 – CE. Isso porque esta legislação obrigou todas as instituições públicas a reservarem percentual das vagas constantes das contratações de obras públicas e prestação de serviços para presos em regime semiaberto, aberto, em livramento condicional, egressos e jovens do sistema socioeducativo. Destarte, há amplitude na abrangência das categorias beneficiadas – faltando apenas os presos em regime fechado – e alto poder de persuasão, pois não se deixou margem para a discricionariedade do agente público. No mais, a existência de um órgão específico para cuidar da inclusão social do preso e do egresso favorece não apenas o acesso destes ao mercado de trabalho, mas também a preparação para que estes consigam realizar suas atividades laborais a contento, obtendo condições para prosseguir no trabalho após o cumprimento da pena. Contudo, aponta-se que a referida lei poderia ter abarcado a compra de bens produzidos com mão-de-obra vinculada ao sistema prisional, vez que grande parte dos trabalhos dos reclusos são realizados internamente (72%, conforme dados levantados em 2014 pelo INFOPEN) e resultam em produto comercial (predominantemente artefatos de concreto, blocos e tijolos, produtos de panificação, produtos de corte e costura, artesanato, produtos de marcenaria e serralheria):

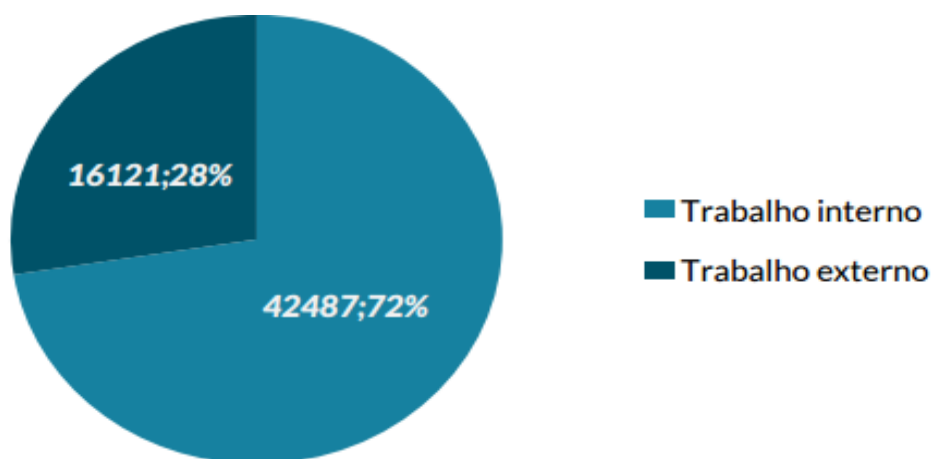


Gráfico 16 – Detentos em atividades laborais internas e externas (fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN Junho de 2014, Ministério da Justiça)

UF	Unidades com oficina(s)	Tipo de oficinas							
		artefatos de concreto	blocos e tijolos	padaria e panificação	corte e costura industrial	artesanato	marcenaria	serralheria	outra(s)
AC	4	1			1	4			2
AL	3				1	2			1
AM	5			1	1	4	1		1
AP	2				1	1	1		
BA	6	1		2	2	5	1		2
CE	8	1		3	3	3	2		6
DF	4			2	3	2	2	2	2
ES	13			1	5	6	1	2	5
GO	9		1		3	3	2	1	
MA	2					2			1
MG	81	6	15	18	23	49	14	8	22
MS	9	1	1	3	3	2	2	1	5
MT	9		1	1	4	6	2	2	1
PA	9			2		3	3		3
PB	6					6	1	1	
PE	5	1	1	3	3	3	4	3	4
PI	2			1					
PR	22			1	10	16	1		6
RJ	1								1
RN	1								1
RO	13			1	4	5	2	1	4
RR	2					2			
RS	28		1	7	1	16	6	2	5
SC	26	4	1	8	11	3	4		16
SE	5	1			2	2			1
SP	NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI
TO	5					4			
Total	280	16	21	54	81	149	49	23	89

Tabela 09 – Tipos de oficinas nos estabelecimentos por Unidade da Federação (fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN Junho de 2014, Ministério da Justiça)

Mediante análise da Tabela 09, constata-se que, em 2014, a maioria das oficinas em estabelecimentos prisionais era voltada à artesanato, sendo que considerável quantidade destas estava localizada no Estado de Minas Gerais. Outra oficina que se destacou foi a de corte e costura industrial, presente em 81 (oitenta e um) presídios brasileiros. Diante deste cenário e no intuito de aumentar a demanda dos produtos produzidos pelos presos, favorecendo, assim, a atividade laboral deles, seria oportuno ao Governo definir bens que poderiam ser adquiridos a partir da produção dos reclusos.

Ao examinar as compras governamentais efetuadas no ano de 2016, identificou-se que ocorreram 221 processos para aquisição de carimbo, 213, para aquisição de caneta esferográfica, 194, para aquisição de copo descartável e 192 para aquisição de papel, o

que representou R\$ 44.352.097,38 de gasto público e, aproximadamente, 10 milhões de itens adquiridos (PAINEL DE PREÇOS, 2017). Caso estes 693 processos de compra previssem como objeto bens confeccionados por presos, por certo, haveria ganhos financeiros para o Estado – vez que a mão-de-obra dos presos é mais barata – e sociais para os detentos, na medida em que os estabelecimentos prisionais seriam incentivados a criar mais oficinas para ocupação dos reclusos. Frisa-se que, consoante o INFOPEN Junho 2014, somente 22% das prisões brasileiras possuíam oficina instalada, o que representou um percentual abaixo do esperado ao se considerar o dever do Estado em possibilitar o trabalho do preso.

No presente tópico, estudou-se alguns instrumentos de incentivo à contratação pública socialmente sustentável voltada à ressocialização do preso e egresso, buscando verificar a potencial efetividade de cada um. Entrementes, há que se diferenciar a potencial efetividade da efetividade prática. A primeira se refere à presença de elementos que podem, teoricamente, fomentar a efetividade (poder de persuasão, estrutura física, abrangência de objetos, abrangência de categorias, abrangência territorial e clareza dos procedimentos descritos). A segunda queda-se relacionada à constatação da efetividade no caso concreto, que é o que se verá a seguir, por meio de pesquisa de campo realizada no Conselho Nacional de Justiça - CNJ e na Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do Distrito Federal – FUNAP.

#### *4.3 A efetividade prática de mecanismos de inclusão de indivíduos vinculados ao sistema prisional mediante a contratação pública socialmente responsável: o caso do CNJ e da FUNAP-DF*

Com o objetivo de identificar como as normas e os projetos atrelados ao tema proposto estão sendo aplicados na prática, realizou-se estudo de caso junto a duas instituições que tem se destacado na seara da ressocialização do preso, a saber o Conselho Nacional de Justiça - CNJ e a Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do Distrito Federal – FUNAP.

O CNJ é o responsável por aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário brasileiro, em especial, no que tange ao controle e à transparência administrativa e processual, podendo expedir atos regulamentares ou recomendar providências<sup>23</sup>. Como se sabe, tal

---

<sup>23</sup> O §4º do artigo 103-B da Constituição Federal/88 define a competência do CNJ, a saber:

*Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:*

órgão exarou algumas recomendações visando estimular os Tribunais a optarem por efetuar contratações de serviços com reserva de vaga para presos e egressos. Além disso, o CNJ criou o Projeto Começar de Novo, para promover ações de reinserção social de presos, egressos do sistema carcerário, cumpridores de penas e medidas alternativas, e o Portal de Oportunidades, voltado a cadastrar organizações públicas e privadas que tenham interesse em contratar a mão-de-obra dos apenados.

Em sua vez, a FUNAP foi criada pela Lei nº 7.533/1986, restando vinculada à Secretaria de Segurança Pública e Paz Social do DF (SSP/DF). A fundação tem por missão “contribuir para inclusão e reintegração social das pessoas presas e egressas do sistema prisional, desenvolvendo seus potenciais como indivíduos, cidadãos e profissionais” (FUNAP, 2017). Vale acrescentar que a FUNAP atua nas seguintes vertentes:

1. capacitação profissional dos apenados;
2. promoção de oportunidades de trabalho mediante convênios com empresas públicas e privadas;
3. capacitação escolar;
4. apoio social às famílias dos apenados.

---

*I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;*

*II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;*

*III receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;*

*IV representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade;*

*V rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano;*

*VI elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário;*

*VII elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa.*

A capacitação profissional ocorre mediante parcerias, principalmente com empresas do Sistema S e o Pronatec Prisional, que oferecem cursos para qualificação dos presos. No atinente ao trabalho intramuros, a FUNAP instalou, no Centro de Internamento e Reeducação (CIR – Papuda), oficinas de profissionalização nas áreas de corte e costura, serigrafia, panificação e produções agrícolas; ademais, alguns presos em regime fechado laboram na limpeza e conservação do estabelecimento prisional, conforme informações divulgadas pela FUNAP (2017):

ENCARREGADORIA	ATIVIDADE DESENVOLVIDA
Panificação	Produção de pães para comercialização.
Produção Agrícola	Plantio de mudas e pastagem.
Produção de bolas, redes, uniformes e bandeiras	Produção de bolas, redes, uniformes e bandeiras.
Produção Animal	Comercialização de leite e carne.
Núcleo de Ensino	Preparação dos internos para alfabetização, 1º, 2º e 3º segmentos, para as provas do ENEM, PROUNI, ENSEJA, PAS e exame vestibular da UNB.
<u>Outros:</u> Serviços Gerais	Limpeza e conservação.
Serigrafia	Pintura em tecido.

Tabela 10 – Atividades desenvolvidas pelos sentenciados reclusos na Papuda - DF (fonte: FUNAP, 2017)

A seu turno, o trabalho extramuros, ou seja, fora do estabelecimento prisional, se dá com a intermediação da FUNAP na alocação da mão-de-obra dos apenados no mercado de trabalho, a qual firma convênios com empresas públicas, privadas e do terceiro setor. Hodiernamente, estão vigentes 76 (setenta e seis) contratos, que tem possibilitado o trabalho de mais de 1.200 (mil e duzentos) reeducandos no Distrito Federal (FUNAP, 2017). No geral, os contratos com instituições públicas são concretizados com fundamento no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, que permite a dispensa de licitação na hipótese de se contratar organização voltada à recuperação social do preso.

Conhecidas as instituições objeto do estudo de caso, convém esclarecer a metodologia utilizada. Primeiramente, realizou-se entrevista com pessoas-chaves em cada organização, a saber, o Diretor-Executivo da FUNAP e o servidor responsável pela fiscalização do contrato de mão-de-obra advinda do Projeto Começar de Novo dentro do CNJ. Nas entrevistas, buscou-se conhecer, principalmente, como as contratações públicas socialmente responsáveis ocorrem e quais são os entraves encontrados ao longo da execução das mesmas, bem como a existência de dados que comprovem o sucesso da inclusão social do preso. Ato contínuo, fez-se complementação das informações obtidas com aquelas encontradas em pesquisa correlata mais abrangente.

Na entrevista com o servidor responsável pela fiscalização do contrato de mão-de-obra advinda do Projeto Começar de Novo dentro do CNJ, lotado na Seção de Seleção e Gestão de Desempenho – SEGED, verificou-se que o órgão firmou dois contratos sucessivos com a FUNAP, o Contrato nº 19/2009 e o Contrato nº 28/2014, ambos com a vigência encerrada. Estes contratos se pautaram na Recomendação nº 21/2008 – CNJ e objetivaram contratar a prestação de serviços de reeducandos do Sistema Prisional do Distrito Federal para atividades administrativas. Ao ser indagado sobre o cumprimento da Recomendação nº 29/2009 do CNJ<sup>24</sup>, o entrevistado alegou desconhecimento e contatou o setor de compras do órgão, o qual também demonstrou não estar ciente deste normativo e afirmou que o CNJ não tem observado as orientações contidas nele.

Ao todo, restaram previstas 10 (dez) vagas em cada contrato (Contrato nº 19/2009 e Contrato nº 28/2014), que eram preenchidas após o setor demandante traçar o perfil do profissional pretendido e comunicar o Gestor do Contrato, que, por sua vez, requeria o candidato junto à FUNAP. A fundação encaminhava, conforme ordem cronológica da autorização judicial para o trabalho, o preso que se enquadrasse dentro dos requisitos solicitados. Caso o setor demandante aprovasse o candidato, isto era informado ao Gestor do Contrato e, assim, a vaga ficava ocupada. Para fins de acompanhamento do

---

<sup>24</sup> A Recomendação nº 29, de 16 de dezembro de 2009, do CNJ, prediz o seguinte:

RECOMENDAR aos Tribunais que incluam nos editais de licitação de obras e serviços públicos exigência para a proponente vencedora, quando da execução do contrato, disponibilizar vagas aos presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas e adolescentes em conflito com a lei, ao menos na seguinte proporção:

I - 5% (cinco por cento) das vagas quando da contratação de 20 (vinte) ou mais trabalhadores;  
II - 01 (uma) vaga quando da contratação de 06 (seis) e a 19 (dezenove) trabalhadores, facultada a disponibilização de vaga para as contratações de até 5 trabalhadores.

As vagas geradas em razão da presente recomendação devem ser registradas no Portal de Oportunidades do Projeto Começar de Novo.

desempenho do preso, o setor demandante se comprometia a encaminhar relatórios mensais de atividades dos reeducandos ao Gestor do Contrato.

No Contrato nº 19/2009, estabeleceu-se somente um nível para o cargo, não havendo a possibilidade de progressão. No mais, o aludido contrato definiu que, na hipótese de dificuldade de adaptação do reeducando, a FUNAP teria a obrigação de disponibilizar apoio psicológico, em sessões de 1 (uma) hora a cada 15 dias. De outra sorte, o Contrato nº 28/2014 ampliou os níveis do cargo para dois, permitindo a progressão daqueles que obtivessem reconhecimento em suas funções, não havendo, contudo, detalhamento dos critérios objetivos para a promoção do reeducando. No que diz respeito ao apoio psicológico, o Contrato nº 28/2014 não manteve a cláusula com a obrigatoriedade deste.

Segundo a entrevista com o servidor do CNJ, descobriu-se que o Contrato nº 28/2014 esteve vigente até 2016, não tendo sido prorrogado. Uma das razões para a não prorrogação, nas palavras do entrevistado, foi a falta de consenso entre a Fiscalização do Contrato e o setor de contratação: enquanto a primeira queria fazer modificações contratuais para melhorar a condição do trabalhador (principalmente o valor da bolsa e os níveis de progressão), o segundo achava tais alterações desnecessárias e onerosas.

Cumprir frisar que, ao longo de quase 07 (sete) anos de vigência dos contratos no CNJ, 25 (vinte e cinco) reeducandos prestaram serviço ao órgão, sendo que, no máximo, 07 (sete) vagas foram ocupadas ao mesmo tempo, quando poderiam ser ocupadas até 10 (dez) vagas. Logo, a previsão contratual de um número tímido de vagas (apenas dez) e o não preenchimento do máximo de vagas possíveis configura indício de que havia a necessidade de maior motivação para o trabalho do preso e também para a conscientização dos chefes de setor do CNJ no sentido de quebrar o preconceito relacionado a este tipo de mão-de-obra.

Nessa senda, o entrevistado informou que, apesar de não ter ocorrido rejeição aos reeducandos que estavam laborando no CNJ por parte dos servidores da Casa, faltou adesão das chefias que poderiam demandar o apoio administrativo dos presos em seus setores. A entrevista também revelou que, no geral, o serviço dos presos foi bem executado, o que pode ser constatado a partir dos questionários respondidos pelas chefias – todas concederam conceitos aceitáveis para o trabalho dos presos. Além disso, o servidor responsável pela fiscalização do contrato de mão-de-obra advinda do Projeto



Começar de Novo dentro do CNJ apontou que não foi preciso mudar a estrutura do órgão para receber a mão-de-obra diferenciada, mas a Polícia fazia ronda periódica para fiscalizar se os presos estavam cumprindo seus deveres (como o de não fugir e o de não almoçar em localidade além da distância máxima permitida). Entretanto, relatou-se que, no início, a Polícia acionava a sirene da viatura ao chegar no prédio do CNJ, o que assustava os servidores e constrangia os presidiários. Dessa forma, fez-se mister a solicitação para que os agentes policiais fossem mais discretos nesse ponto.

Ao ser questionado sobre a possível inclusão social imbuída nas contratações realizadas, o entrevistado afirmou que, em sua concepção, a compra pública pode ser um instrumento de ressocialização. Como exemplo, indicou que, após o cumprimento de pena, 02 (dois) reeducandos que prestaram serviços ao CNJ em função dos contratos citados acima foram contratados como terceirizados, pois receberam o reconhecimento da chefia, a qual indicou o nome deles à empresa terceirizada para que pudessem firmar contrato de trabalho. De outra sorte, um reeducando que se encontrava na mesma situação dos outros dois não pôde ser contratado em razão de a Administração Pública ter restringido o contrato de técnico de secretariado – diverso daquele em que foram inseridos os reeducandos citados alhures – para pessoas com bons antecedentes criminais. Isto é, o próprio órgão público criou obstáculo para o acesso do egresso no mercado de trabalho.

Ao fim, o entrevistado asseverou que, na sua ótica, a contratação pública pode servir como instrumento de política pública de inserção social, mas há que se considerar cada tipo de serviço, visto que alguns não poderão ser realizados por certas categorias de pessoas. Acrescentou ainda que algumas instituições que visam estimular a inclusão de certos indivíduos não apresentam estrutura satisfatória para firmar contrato com o Poder Público, indicando como exemplo a FUNAP, que possui poucos colaboradores e nenhum preposto a quem se possa reportar diretamente para tratar de assuntos contratuais (as tratativas eram feitas com a responsável pelo setor de pagamento).

No intuito de conhecer as impressões e as dificuldades encontradas pela parte contratada na compra pública socialmente sustentável, dialogou-se com o Diretor-Executivo da FUNAP. Na oportunidade, constatou-se que a fundação busca estimular o trabalho do preso em regime fechado, mediante oferecimento de oficinas profissionalizantes dentro dos presídios (vide fotos dos produtos confeccionados pelos detentos no Anexo 02), e do preso em regime semiaberto ou domiciliar, fazendo a

intermediação entre o detento e a instituição contratante. Quanto aos egressos, o entrevistado apontou que a FUNAP ainda não criou projeto específico para os mesmos, apesar de pairar a ideia de trabalhar com tal categoria no futuro, pois o indivíduo que termina de cumprir a sua pena fica com o nome restrito por 05 (cinco) anos, dificultando a obtenção de emprego.

Ao se focar os questionamentos nos contratos firmados com as organizações públicas, o entrevistado aduziu que atualmente a FUNAP tem mais de 60 (sessenta) contratos deste tipo, ou seja, aproximadamente 95% dos contratos da fundação foram assinados com a Administração Pública Federal ou do Distrito Federal. Considerável parte destes contratos são para prestação de serviço braçal, como manutenção predial, sendo que a maior contratação ocorreu no âmbito da Secretaria de Saúde, em que foram preenchidas 100 (cem) vagas de emprego com a mão-de-obra dos presos em regime semiaberto ou aberto (segundo o diretor-executivo da FUNAP, até o final de 2017, este número deve ser aumentado para duzentos postos).

Por meio da entrevista, observou-se também que as contratações efetuadas pela Administração Pública com a FUNAP ocorrem por dispensa de licitação, fundamentadas no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/90. O contrato prevê o máximo de vagas que poderão ser ocupadas simultaneamente, sendo que estas restam preenchidas a partir da solicitação dos setores internos da instituição contratante. Uma vez que o setor demonstre interesse na mão-de-obra vinculada ao sistema prisional, a FUNAP irá procurar o perfil requerido em seu banco de dados, que é alimentado pelo encaminhamento de nomes de detentos pela Vara de Execuções Penais, com base naqueles que apresentam bom comportamento. Ao identificar o reeducando com o perfil adequado, considerando ainda o critério de tempo (aquele que está há mais tempo aguardando vaga de trabalho), a FUNAP o encaminha para uma entrevista junto ao setor demandante, o qual poderá aprovar ou não o candidato.

No pertinente aos problemas enfrentados, o entrevistado alegou que há muito preconceito e resistência por parte de alguns agentes públicos, os quais não abraçam a causa como deveriam; além disso, a precária formação dos presos dificulta a sua alocação nas vagas de trabalho, dado que a maioria não está capacitada para exercer as atividades requeridas em vista da sua baixa escolaridade, podendo ser aproveitados, via de regra, apenas em serviços gerais. Esta informação vai ao encontro dos dados levantados pelo INFOPEN Junho 2014, os quais revelaram que 68% (sessenta e oito por

cento) da população prisional não possui Ensino Fundamental completo e somente 9% (nove por cento) conseguiu concluir o Ensino Médio.

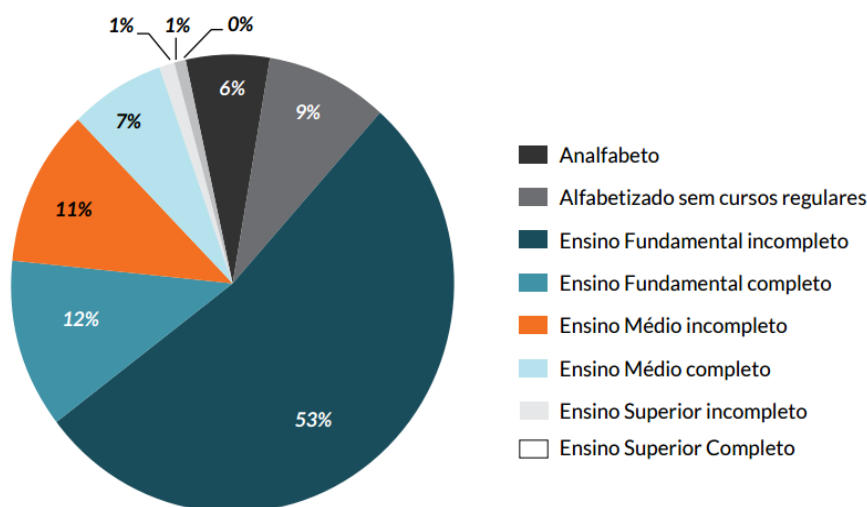


Gráfico 17 – Escolaridade da população prisional (fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN Junho de 2014, Ministério da Justiça)

Segundo o Diretor-Executivo da FUNAP, a instituição tenta combater a baixa escolaridade com parcerias de organizações acadêmicas, como é o caso do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, o qual concedeu oito bolsas de estudo, neste ano, para presos em regime semiaberto ou aberto (cinco para o curso de Administração e três para o curso de Direito). Afinal, nas palavras do entrevistado, o período que o detento permanece na prisão, quando não ocupado com atividades laborais ou educacionais, acaba sendo muito prejudicial ao indivíduo que ficará cada vez mais desatualizado e às margens da evolução social. Por outro lado, quando o apenado recebe qualificação durante seu cumprimento de pena, este tem mais chances de, posteriormente, obter um emprego formal e não cair na tentação da reincidência. Apesar de não possuir dados consolidados, o entrevistado sustentou que, pela sua vivência, os reeducandos que participam dos programas da FUNAP, principalmente aqueles que encontram um trabalho, apresentam reincidência menor do que os demais. Citou, inclusive, casos de egressos que se tornaram empresários ou que foram contratados pelas empresas para as quais trabalharam no período de cumprimento de pena. Contudo, não negou a existência de problemas nos serviços realizados por alguns reeducandos, tais quais tentativas de fugas e infrações criminais como furto. Inobstante tais fatos isolados, destacou que a quantidade dos problemas vivenciados não pode ser considerada relevante perto do resultado geral obtido, que tem sido de considerável êxito no que tange à ressocialização.

Cabe relatar ainda a fala do entrevistado no sentido de demonstrar que a contratação pública socialmente responsável representa benefício para todas as partes: a) o reeducando recebe a atenção que lhe é devida no que diz respeito ao auxílio para inclusão social; b) a instituição governamental ganha com a celeridade na contratação e com a redução de custos, visto que, muitas vezes, o salário de um servidor é equivalente a bolsa percebida por dez reeducandos; c) a sociedade se beneficia com a redução da reincidência e, conseqüentemente, da criminalidade. No entanto, no entendimento do Diretor-Executivo da FUNAP, falta a conscientização dos agentes públicos neste sentido, pois existem mecanismos que tentam fomentar a reinserção social do preso por meio da compra pública, mas poucos são utilizados. Em função deste aparente descaso do Poder Público, a fundação, que antes focava mais nos contratos com o Governo, tem procurado uma maior adesão das empresas privadas, que acabam sendo favorecidas por não terem que pagar encargos sociais em cima da mão-de-obra do preso contratado.

Quanto aos possíveis dados monitorados pela FUNAP, o entrevistado alegou que não há o acompanhamento objetivo a respeito da inclusão social promovida pelas atividades da fundação. Todavia, existe o levantamento das vagas preenchidas, sendo que, aproximadamente, 200 (duzentas) apenas e 1.100 (mil e cem) apenas estão laborando, restando em torno de 800 (oitocentos) presos na fila de espera. Dos que estão no aguardo de uma vaga de trabalho, todos são homens.

Por derradeiro, vale destacar duas ações notáveis realizadas pela FUNAP. A primeira consiste no apoio à família do apenado, que é convidada para participar de rodas de conversa e recebe acompanhamento psicológico e de assistência social. Por certo, não é só o preso que precisa de auxílio, mas também a sua família, que deve ser preparada para acolher o indivíduo quando este sair da prisão. O segundo projeto que merece destaque queda-se denominado Projeto Borboleta, o qual visa angariar roupas para que os reeducandos possam ir trabalhar. Assim, montou-se um ambiente, dentro da FUNAP, para estocar vestimentas e sapatos doados. Contudo, estabeleceu-se um “ritual” de entrega dos itens para o reeducando:

*Primeiro Passo:* o reeducando é levado a ver o seu reflexo no espelho do provador, ainda com fisionomia de encarcerado. Segundo relato do entrevistado, muitos se emocionam neste momento, pois estavam há considerável tempo sem ver o seu rosto e acabam se espantando com a sua atual aparência (normalmente muito

magra ou muito gorda e com aspecto judiado, ou seja, bem diferente da forma como se viram pela última vez).



Imagem 02 – Fotos da sala destinada ao Projeto Borboleta com a entrada (esquerda) e o provador onde há o espelho (direita).

*Segundo Passo:* após ver o seu estado precário, o reeducando passa por uma transformação (por isso o nome Projeto Borboleta). As mulheres são maquiadas e têm seus cabelos arrumados. Os homens são perfumados e recebem roupas alinhadas.

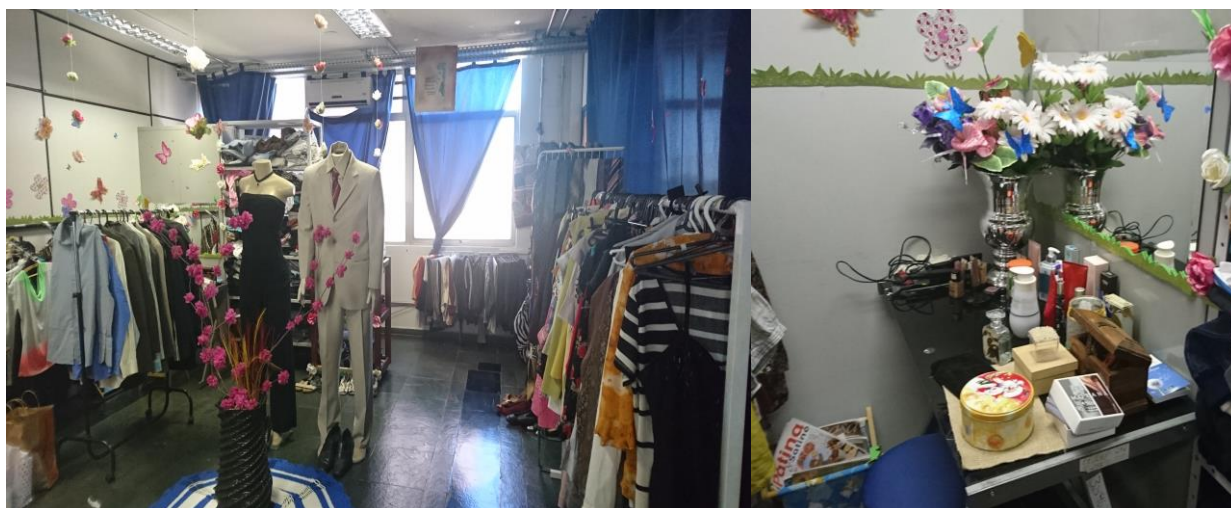


Imagem 03 – Fotos da sala destinada ao Projeto Borboleta com as roupas doadas (esquerda) e o salão de beleza improvisado (direita).

*Terceiro Passo:* o reeducando é direcionado novamente ao espelho. Agora ele percebe que pode ser uma pessoa diferente e pode seguir um novo rumo em sua vida. Inobstante a singeleza das ações adotadas pela FUNAP, os impactos

psicológicos destas são grandiosos e o reeducando inicia o trabalho no órgão público ou na empresa privada mais confiante e motivado em abraçar a segunda chance que lhe está sendo dada.

Como se vê, o CNJ e a FUNAP saíram da inércia e adotaram medidas em prol da inclusão social do preso e do egresso. Para complementar as informações obtidas mediante o estudo de caso descrito alhures com dados de uma pesquisa mais abrangente, selecionou-se o levantamento feito pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, encomendado pelo CNJ mediante o Termo de Acordo de Cooperação Técnica nº 26/2008 (ANDRADE et al, 2015). Tal pesquisa englobou o cenário carcerário dos estados de Alagoas, Minas Gerais, Pernambuco, Paraná e Rio de Janeiro, procurando aprofundar na temática da reintegração social do apenado.

No pertinente ao trabalho do preso, os casos estudados revelaram que os operadores da execução penal viam a ocupação laboral no cárcere como ferramenta imprescindível à ressocialização. Entrementes, apesar de garantidas por lei, as oportunidades de trabalho apresentavam-se limitadas, sendo que somente a minoria conseguia acesso às atividades laborais. Na ótica dos presos, alguns percebiam o trabalho como exploração da sua mão-de-obra, mas a maior parte almejava trabalhar. Para estes últimos, o trabalho favorecia a liberdade de circulação dentro (trabalho interno) e fora (trabalho externo) do presídio, culminando com um sentimento maior de liberdade e com a amenização do tédio existente na cela prisional.

A pesquisa do IPEA demonstrou que o trabalho ocorria dentro e fora dos complexos prisionais. As atividades internas restavam atreladas principalmente à manutenção dos presídios (limpeza, reparos, capinagem, dentre outros); todavia, algumas empresas privadas tinham instalado complexo de produção dentro das prisões para utilizar a mão-de-obra dos apenados. Quanto às atividades externas, estas ocorriam por convênio com instituições públicas e privadas, que viam vantagens na contratação dos presos, tais quais o baixo custo, a ausência de vínculo empregatício e de encargos sociais. Apesar destas vantagens, identificou-se insuficiência de convênios, sendo que o principal motivo apontado para tanto foi a rejeição social e estigma contra os que cometem crime.

Como se viu, o estudo apontou a existência de diminuta oferta de postos de trabalho. Desse modo, faz-se necessário dar prioridade aos presos condenados (em

detrimento aos presos provisórios) e àqueles que tinha reconhecidamente bom comportamento (isto é, que se submetiam à disciplina e às normas de conduta estabelecidas). Além do mais, observou-se a praxe de familiares irem requerer a ocupação laboral em nome do preso, levando aos diretores das unidades prisionais alguns profissionais para comprovar a necessidade do trabalho para aquele preso por quem estavam intercedendo (assistentes sociais, psicólogos ou até mesmo juízes das varas de execuções penais). Outro fato comumente encontrado foi o de lideranças de presos, em especial de facções criminosas, encaminhar pedidos para que determinados apenados fossem alocados nas vagas de trabalho.

No que se refere ao trabalho em si, a pesquisa do IPEA identificou que este era tratado mais como uma ocupação de tempo ocioso para atenuar as consequências negativas da inatividade (consumo de drogas e violência) e menos como uma atividade de formação e qualificação profissional. Os trabalhos executados normalmente não acrescentavam conhecimentos profissionais nem geravam o desenvolvimento das competências demandadas pelo mercado de trabalho. Destarte, embora o labor fosse encarado como fundamental na política de reintegração adotada pela administração carcerária, poucos postos ofertados alcançavam esta finalidade. Nesse passo, os presos acabavam não assimilando o trabalho como forma de obter capacidades técnicas, mas o viam mais como um facilitador de benefícios (remição da pena, obtenção de renda, regalias como ocupar melhores locais na penitenciária, por exemplo). A bolsa era considerada de suma importância pelo preso trabalhador, dado que, com esta renda, podia ajudar não apenas a si, mas também a sua família. Assim, por menor que fosse a remuneração percebida, servia para compor o orçamento familiar, o que fazia com que os presos se sentissem úteis às suas famílias.

A partir dos estudos de casos descritos acima, pode-se chegar às seguintes conclusões:

1. Algumas normas sobre a contratação pública socialmente sustentável com foco na ressocialização do preso e egresso são desconhecidas pelos agentes públicos. O fato de o CNJ não observar a sua própria recomendação (Recomendação nº 29/2009) representa descaso sobre o tema na seara governamental. Ou seja, faz-se um normativo para demonstrar aparente preocupação com a causa dos apenados, mas não se busca a implantação prática do mesmo. Inclusive, ao se tentar contato com o setor do CNJ responsável pelo Projeto Começar de Novo

(Resolução nº 96/2009 – CNJ) em âmbito nacional, recebeu-se a resposta de que este programa está suspenso, pois foi medida adotada no mandato do Ministro-Presidente anterior, o qual não recebeu adesão da nova Presidência.

2. As principais dificuldades enfrentadas na compra pública sustentável para ressocialização do preso são o preconceito, a falta de apoio dos agentes públicos, a ausência de continuidade dos projetos (como o Projeto Começar de Novo) e a qualificação precária do apenado para realizar os serviços. Frisa-se que até mesmo a Administração Pública cria entraves à contratação dos egressos, como a previsão, em seus contratos de terceirização de serviços, de que o funcionário tenha bons antecedentes criminais.
3. O foco da contratação pública socialmente sustentável para inclusão de presos tem sido apenas na prestação de serviços, olvidando-se a considerável quantidade de bens que o Estado adquire. Nesse escopo, faltam ações que visem aproveitar os produtos produzidos pelos presos quando da compra governamental.
4. Não se observa uma padronização mínima para a compra pública socialmente sustentável voltada à reinserção social do preso e egresso. Isto faz com que surjam desentendimentos dentro dos órgãos públicos. Relembre-se que a falta de consenso no CNJ sobre a contratação em pauta foi motivo de interrupção da mesma, vez que o contrato administrativo não pode ser prorrogado.
5. No Distrito Federal, constatou-se uma rede de parcerias que tem obtido certo sucesso, qual seja, aquela formada pela FUNAP, instituições públicas, e organizações do terceiro setor (como empresas do sistema S). Esta parceria tem possibilitado o trabalho intramuros e extramuros aos detentos. No mais, a criação de uma instituição que possa intermediar a contratação pública socialmente sustentável facilita a operacionalização da mesma.
6. No geral, as atividades executadas pelos reeducandos são prestadas a contento, não havendo, assim, perda de qualidade na prestação dos serviços. Há possibilidade de fuga do preso ou cometimento de outros atos infracionais, mas isto tem sido raro.
7. Não há medição de dados no que se refere à inclusão dos presos e egressos no mercado de trabalho. Nem mesmo as instituições que lidam diretamente com isso



(CNJ e FUNAP) possuem a mensuração dos resultados obtidos, o que dificulta saber se as ações estão sendo eficazes.

8. O trabalho do preso precisa ser encarado não como uma simples atividade para tirar o detento da ociosidade, mas sim como meio de qualificação para preparar o indivíduo para o mercado de trabalho, que evolui constantemente e requer profissionais capacitados.
9. A contratação pública socialmente responsável representa benefício para o reeducando, que recebe uma segunda chance, para a instituição governamental, que reduz custos, e para a sociedade, que pode ver os níveis de criminalidade diminuírem.
10. Algumas ações podem potencializar a inclusão social do preso ao serem realizadas em paralelo à contratação pública socialmente sustentável, como é o caso do apoio à família, da qualificação profissional e do auxílio psicológico ao apenado.

## 5. CONCLUSÃO

A contratação pública movimenta uma grande quantidade de verbas<sup>25</sup>, impactando o mercado financeiro e também a sociedade. Cabe ao agente público responsável pela compra governamental decidir se irá contribuir para a coletividade modificando a realidade social ou se irá deixar passar a oportunidade de alocar verbas para alcançar ganhos sociais – ao se focar apenas nos benefícios econômicos. Alguns já se atentaram para o potencial da ferramenta que têm em suas mãos e começaram a adquirir bens e serviços com foco na sustentabilidade.

Contudo, conforme pesquisa realizada por Jefferson Correia Cirqueira (2016), entre os anos de 2011 e 2015, as compras públicas sustentáveis não representaram nem 1% do total de contratação efetuada pelo Governo Federal. Não se pode negar, no entanto, que houve crescente aumento nos anos analisados (de 0,021% em 2011 para 0,297% em 2015), revelando certa evolução das contratações governamentais sustentáveis. Apesar disso, a proporção de compras da Administração Pública focadas no desenvolvimento nacional sustentável precisa se expandir mais em vista de concretizar o preceito do artigo 3º da Lei nº 8.666/93, bem como certos direitos fundamentais. Afinal, o Estado deve utilizar todos os seus esforços para garantir que os seus cidadãos tenham resguardados aqueles direitos essenciais à sua existência e ao seu bem-estar.

Não bastasse a diminuta expressividade das compras públicas sustentáveis, observa-se que a sustentabilidade está sendo encarada com predominância em seus vieses ambiental e econômico, sendo que a sustentabilidade social, muitas vezes, resta preterida. Nessa senda, o agente público responsável pelos certames há que se atentar para o Tripé da Sustentabilidade e não apenas para uma das suas dimensões. Isso porque se faz mister que todos os indivíduos consigam obter condições iguais de acesso a bens e serviços imprescindíveis a uma vida digna, o que contribuirá para o desenvolvimento adequado dos recursos naturais, dos recursos financeiros e do meio social.

---

<sup>25</sup> Como se viu, a soma das contratações de serviços por parte da Administração Pública Brasileira nos anos de 2015 e 2016 representaram um montante de R\$ 81.110.255.600,23 e a aquisição de bens neste mesmo período impactou o gasto de R\$ 103.989.711.307,69 (PAINEL DE PREÇOS, 2017).

Logo, deve-se caminhar rumo à igualdade democrática, em que a justiça contida nas instituições sociais garante o direito de todas as pessoas se favorecerem dos benefícios da cooperação social (RAWLS, 1981). Dessa forma, o Poder Público deve perseguir a consecução da equidade, acautelando-se para que não haja distinções arbitrárias entre os cidadãos no que se refere à atribuição de direitos e deveres básicos, bem como criando regras capazes de proporcionar um equilíbrio estável entre os interesses concorrentes das vantagens da vida social e a distribuição de riqueza.

No campo social, verifica-se que o Brasil possui uma legislação relativamente satisfatória, que busca zelar pela dignidade da pessoa humana. Entretanto, mesmo assim pairam formas perversas de exploração da mão-de-obra, como o labor exercido em condições análogas à escravidão, o trabalho infantil e o desvirtuamento das relações empregatícias (BRITO FILHO, 2004). Destarte, deve-se combater no plano fático – e não apenas no plano legislativo – a opressão e a discriminação na relação entre capital e trabalho, o que favorecerá a obtenção da cidadania plena, da libertação democrática da sociedade e da efetividade dos direitos sociais.

Não é demais lembrar que os direitos sociais são plenamente exercitáveis, gerando o desfrute imediato e positivo de determinados benefícios e a possibilidade de exigí-los. Nesse passo, pode-se inferir que a contratação pública socialmente responsável, se manejada corretamente, servirá de instrumento para concretizar certos direitos sociais, em especial, o direito ao trabalho digno. Afinal, o agente público responsável pelo certame, ao incentivar a inclusão de grupos específicos no mercado de trabalho, contribuirá para retirar da miséria, da ilicitude e da discriminação pessoas que, sem o fomento por parte do Governo, não conseguiriam obter um emprego honesto.

Nesse espeque, a compra pública socialmente responsável, além de estar permitida por lei, contribui para a consecução do direito ao trabalho digno, o que facilita a inclusão social do indivíduo e promove o princípio da equidade. Repise-se que tal instituto pode representar política pública distributiva capaz de facilitar o acesso de certas categorias de pessoas à bens e patamares sociais que não conseguiriam obter sem o incentivo governamental.

Conforme levantamento realizado no presente trabalho, identificou-se que, hodiernamente, a maioria dos mecanismos de fomento ao uso da compra pública como meio de inclusão social restam estruturados em um sistema de reserva de cotas para

certas categorias sociais que se pretende beneficiar, o que normalmente é estatuído por meio de lei. Ademais, grande parte destes instrumentos têm por objeto serviços e obras, não fazendo alusão aos bens adquiridos pela Administração Pública. Ou seja, ainda não se tem aproveitado o poder de compra do Governo no que se refere aos produtos, o que em 2015 e 2016 movimentou R\$ 103.989.711.307,69 (PAINEL DE PREÇOS, 2017). Observou-se também que os Estados têm abraçado a causa mais do que o Poder Federal, vez que os mecanismos encontrados em âmbito nacional estão em fase embrionária, qual seja, em forma de projeto de lei que necessita ser aprovado pelo Congresso. Apesar disso, é possível inferir que os parlamentares estão mais conscientes sobre o tema, tanto que estão fazendo proposições legislativas neste sentido, algumas delas utilizando o modelo estadual – como é o caso do Projeto de Lei nº 6.901/2013 da Câmara dos Deputados e do Projeto de Lei nº 153/2015 do Senado Federal.

Após a compreensão do cenário geral sobre o tema, realizou-se o aprofundamento na seara dos portadores de necessidades especiais e dos indivíduos vinculados ao sistema prisional para verificar se os instrumentos de incentivo à inclusão social por meio da compra pública socialmente responsável estão sendo satisfatórios e identificar os entraves e os resultados existentes no plano fático. A partir do levantamento feito, pode-se sistematizar as conclusões nos seguintes contextos: a) potencial efetividade dos mecanismos existentes; b) adequada aplicação dos instrumentos criados; c) obstáculos encontrados; d) importância dos elementos externos; e) benefícios vivenciados.

No atinente à potencial efetividade dos mecanismos existentes, esta compreende a qualidade das leis, projetos e atos administrativos de englobar os requisitos necessários para estimular a contratação pública socialmente responsável.

Quando da pesquisa envolvendo presos e egressos, confeccionou-se tabela visando medir objetivamente o grau de efetividade (teórica) dos instrumentos existentes sobre o assunto, a qual trouxe, como critérios, o poder de persuasão, a estrutura, a abrangência territorial, a abrangência de categorias, a abrangência de objetos e a clareza dos procedimentos. Na oportunidade, constatou-se a ausência de padronização, vez que cada estado e município trata a contratação pública de viés social de uma maneira diferente. No mais, observou-se que, via de regra, não há estrutura para acompanhamento, apoio e fiscalização da compra governamental socialmente sustentável, o que acaba fragilizando o comprometimento dos agentes públicos – como ocorreu no Conselho Nacional de Justiça, que deixou de seguir suas próprias resoluções

e recomendações, com a suspensão do Projeto Começar de Novo e com a não prorrogação do contrato administrativo que abarcava postos de trabalho com mão-de-obra de presos em regime semiaberto ou aberto. Pode-se citar também o fato de muitos instrumentos não vincularem o agente público com obrigatoriedade, o que acaba requerendo um trabalho de conscientização maior para tirá-lo da posição cômoda de usar a compra pública no modelo clássico, voltado somente ao aspecto financeiro.

A seu turno, os mecanismos para inclusão do deficiente no âmbito da compra governamental apresentaram potencial de efetividade semelhante aos dos indivíduos vinculados ao sistema prisional. Apesar de não ter sido feita uma tabela para esta categoria em razão do diminuto número de instrumentos encontrados e do pouco impacto que representaria para a compreensão do contexto relacionado às pessoas portadoras de necessidades especiais, identificou-se que as leis correlatas carecem de objetividade e poder de persuasão. Cita-se, por exemplo, o artigo 24, XX, da Lei nº 8.666/93, que elencou requisito subjetivo (a saber, associação de “comprovada idoneidade”) para possibilitar a dispensa de licitação quando da contratação de organização de portadores de deficiência física. O mesmo dispositivo legal ainda trouxe restrição não conveniente à categoria beneficiada, pois, pela literalidade do texto, somente seriam englobados os deficientes físicos, havendo a exclusão dos deficientes mentais. Semelhantemente, as leis e programas de fomento à compra pública socialmente sustentável para apenados e egressos não incluíram todos os indivíduos relacionados ao sistema prisional – ora beneficiavam apenas egressos, ora favoreciam os presos em regime aberto e semiaberto, ora não previam os cumpridores de medidas socioeducativas ou penas alternativas.

Vale destacar que a ausência de uma estrutura para acompanhar a inclusão social dos deficientes possibilita a ocorrência de situações destoantes dentro da Administração Pública, como, por exemplo, a habilitação, no certame, de instituições que se esquivam dos ditames da Lei de Cotas e outras legislações que regulamentam a acessibilidade nas dependências da empresa. Assim, convém ajustar a legislação para impelir a Administração a fiscalizar, durante as execuções dos contratos administrativos, o cumprimento das normas de inclusão social do deficiente por parte de todas as empresas contratadas. Em paralelo, seria importante a estruturação de secretarias e órgãos responsáveis por apoiar, fiscalizar e medir os resultados no campo da compra governamental socialmente responsável. Do contrário, o aludido instituto ficará mais adstrito ao plano teórico do que ao plano prático, já que não haveria uma cobrança

incisiva sobre os agentes públicos, os quais não precisariam demonstrar seu comprometimento com a causa.

No que se refere ao objeto da contratação pública de viés social na área dos deficientes, tem-se que, de forma similar ao verificado na categoria dos apenados e egressos, não existe instrumento que estimule a compra de bens produzidos pelos mesmos. Em outros termos, o foco tem sido tão somente os serviços e construção de obras públicas, deixando de lado a considerável quantidade de produtos adquiridos pela Administração Pública, que também poderia ser utilizada para a realização de política pública inclusiva.

A conclusão sobre a adequada aplicação dos instrumentos encontrados revela que as instituições em que se fez o estudo de caso não estão conseguindo implantar integralmente o modelo de compra governamental disposto nas leis e nos projetos. Normalmente, a ideia da compra socialmente responsável parte de um setor isolado, não sendo o padrão de contratação do órgão público, e fica vinculada à chefia daquela área - quando esta sofre alteração, a contratação de cunho social acaba sendo preterida ou abandonada. Pode-se inferir que, no geral, não há política interna que oriente as compras governamentais no sentido de se buscar o desenvolvimento nacional sustentável em sua vertente social.

Ainda sobre a aplicação dos instrumentos encontrados, constatou-se que a prática exige algumas modificações para atender as particularidades das categorias beneficiadas. No caso da contratação do serviço de deficientes auditivos por parte da ANVISA, por exemplo, houve a necessidade de prever supervisores que dominassem a Língua Brasileira de Sinais (Libras) a fim de que pudessem atuar como intérpretes e mediadores da relação de trabalho entre os profissionais deficientes auditivos e a Agência. Percebe-se, todavia, que as categorias selecionadas acabam sendo aquelas que menos impactam na estrutura da instituição pública. Para ilustrar, cita-se a hipótese de contratação de cadeirantes, na qual se teria que adaptar as estações de trabalho e *layouts* das salas; por esta razão, resta mais conveniente contratar surdos. O gasto financeiro e temporal para realizar as adaptações pode servir como fator de desmotivação para o agente público, o qual irá preferir contratar mão-de-obra que não requeira tantas modificações estruturais. Ou seja, pode haver uma discriminação dentro das categorias que se pretende beneficiar, preterindo um grupo de indivíduos a outros.

O ponto mais crítico da aplicação dos instrumentos residiu no fato de os agentes públicos ignorarem as normas e programas criados, deixando de implantar a contratação pública socialmente responsável quando esta deveria ser obrigatória. Na ANVISA, os entrevistados da área de gestão de contratos aduziram que não examinam a observância, por parte das empresas contratadas, quanto às normas de acessibilidade e à Lei de Cotas, correndo-se o risco de firmar contrato com empresa infratora da mencionada legislação. No CNJ, o órgão deixou de seguir suas resoluções e recomendações, quando deveria dar exemplo daquilo que sugeriu aos Tribunais. Nesse passo, acredita-se que a pesquisa feita junto aos deficientes auditivos que laboram na ANVISA representa o que está acontecendo no contexto geral, pois 35% (trinta e cinco por cento) dos entrevistados por questionário acreditam que há, no Brasil, mecanismos suficientes de inclusão do portador de necessidades especiais no mercado de trabalho, mas estes não são aplicados como deveriam (vide Gráfico 12).

Sobre os obstáculos que podem prejudicar a contratação pública socialmente responsável, tem-se que podem se dar no âmbito da Administração Pública, do indivíduo beneficiado ou da empresa contratada.

No primeiro caso, identificou-se que:

- a) o próprio Estado discrimina certas categorias sociais, como os editais licitatórios que definem os bons antecedentes criminais como requisito para o labor do terceirizado em suas dependências. Lembre-se que tal previsão impossibilitou a contratação de egresso do sistema penal reconhecidamente qualificado para o serviço no CNJ.
- b) o agente público muitas vezes prefere ficar na comodidade da contratação clássica a adotar uma postura proativa com a inserção de cláusula social no certame.
- c) os normativos sobre o tema nem sempre são conhecidos pelos agentes públicos, o que deixa os atos normativos sem efetividade prática.
- d) paira a existência de preconceito e discriminação dentro das organizações públicas, bem como a falta de apoio à integração de certas categorias com os seus colegas de trabalho. Destarte, mesmo trabalhando, os indivíduos beneficiados são excluídos do convívio social no ambiente laboral.

- e) não há previsão de ascensão na carreira que fomente o crescimento pessoal e profissional – normalmente há apenas um ou dois níveis de função previstos nos editais.
- f) os projetos sobre o assunto acabam não tendo continuidade, pois ficam vinculados a uma chefia e, quando esta muda, o projeto resta interrompido (como o Projeto Começar de Novo). Isto faz com que haja uma inclusão apenas sazonal.
- g) a remuneração ofertada pelo órgão público quando da terceirização é baixa e desmotiva os profissionais beneficiados.
- h) há carência de programa interno, patrocinado pela cúpula da organização, que estimule a contratação pública com viés social por todos os setores.
- i) não há uma padronização mínima para a compra pública socialmente sustentável, o que faz surgir desentendimentos dentro dos órgãos públicos. Relembre-se que, no CNJ, a falta de consenso sobre a contratação para inclusão de presos foi motivo de interrupção da mesma, vez que o contrato administrativo não pôde ser prorrogado.
- j) não existe, via de regra, medição de dados no que se refere à inclusão das categorias beneficiadas. Nem mesmo as instituições que lidam diretamente com isso possuem a mensuração dos resultados obtidos, o que dificulta saber se as ações estão sendo eficazes.

Quanto às barreiras relativas ao próprio indivíduo beneficiado, constatou-se que:

- a) muitas vezes, este não possui qualificação acadêmica e profissional. Como se deduz do Gráfico 05, em 2010, 61,1% dos portadores de deficiência não tinham o Ensino Fundamental completo; de modo similar, em 2014, 68% da população carcerária não havia terminado o Ensino Fundamental (Gráfico 17).
- b) as atividades normalmente exercidas por eles são de serviços gerais, repetitivas e sem terem muito o que acrescentar no aspecto profissionalizante.



- c) na categoria de pessoas com deficiência, muitos não estão acostumados com o labor, vez que foram poupados e protegidos pela família por muito tempo, acarretando absenteísmo e rotatividade.
- d) as categorias beneficiadas podem ter uma visão de mundo diferente dos demais, o que prejudica a comunicação e a interação com os colegas de trabalho caso não haja um estímulo no sentido da compreensão mútua.

Por derradeiro, os obstáculos encontrados dentro das empresas contratadas residem principalmente:

- a) na carência de estrutura administrativa, pois, no geral, são instituições sem fins lucrativos não familiarizadas com as negociações do mercado financeiro.
- b) na falta de preparo das empresas para receber os indivíduos das categorias beneficiadas, o que geraria um custo extra ao empregador. No caso dos portadores de deficiência, a pesquisa feita pelo Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos – DIEESE indicou a precariedade da infraestrutura empresarial para comportar as necessidades dos deficientes. Por conseguinte, as empresas acabam preferindo contratar indivíduos com deficiências mais leves.
- c) no fato de ser comum as empresas selecionarem seus empregados somente para cumprir a legislação ou se adequar ao contrato firmado com a Administração Pública, não se preocupando em promover a verdadeira inclusão social.

No que tange à importância dos elementos externos para o sucesso da inclusão social pretendida pela contratação pública socialmente responsável, estes podem servir para minimizar as dificuldades apontadas acima. Pela pesquisa realizada, constatou-se que os elementos externos podem ser o apoio educacional, a prévia capacitação profissional (por exemplo, as oficinas oferecidas pela FUNAP – DF), a suporte à família (como a roda de conversa efetuada pela FUNAP -DF), o auxílio psicológico, a criação de rede de parcerias entre instituições públicas, privadas e do terceiro setor, dentre outras ações capazes de otimizar a inclusão social pretendida pela compra governamental com cláusula social. Afinal, muitas vezes o emprego proporciona apenas uma inclusão

financeira, mas não uma inclusão na sociedade, pelo que se necessita de programas paralelos à contratação em pauta.

Apesar dos obstáculos enfrentados, não se pode negar a obtenção de certos benefícios. Em algumas hipóteses, a Administração Pública ganha celeridade e menos burocracia ao contratar, em vista da dispensa da licitação, o que diminui o custo administrativo da contratação. No mais, o estímulo à contratação de mão-de-obra comumente discriminada no mercado de trabalho concede a oportunidade do primeiro emprego para muitos, como aconteceu com os deficientes auditivos que laboram na ANVISA. Pode-se elencar ainda que muitos profissionais das categorias beneficiadas dependem do seu salário para manter a subsistência própria e/ou da sua família, ou seja, o emprego na empresa terceirizada garante o seu sustento e impede uma vida de miséria.

Como se vê, a sociedade democrática deve estar pautada na ideia de inclusão, buscando inserir todas as pessoas à estrutura e à dinâmica do sistema político, econômico, social e cultural, ainda que exercendo papéis distintos. Ao se considerar que, no capitalismo, a maioria dos indivíduos vive de rendimentos advindos do seu trabalho, tem-se que a ordem jurídica trabalhista, quando bem manejada, pode servir para concretizar social e economicamente a democracia (SENA et al, 2010).

Portanto, após o estudo realizado, conclui-se que as leis, os projetos do Governo e os acordos entre instituições públicas sobre o tema estão alcançando a realidade social, mesmo que de forma parcial. Entrementes, precisa-se aperfeiçoar a estrutura dos instrumentos existente e estimular a aplicação prática dos mesmos. O primeiro aperfeiçoamento pode ser feito com a criação de mecanismos que:

- a) abranjam as categorias por completo (não apenas parte dos deficientes ou parte dos apenados, ou de outros grupos sociais),
- b) alcancem o território em nível nacional;
- c) incluam a aquisição de bens produzidos pelas categorias beneficiadas,
- d) vinculem o agente público ou o motive a ponto de se aproximar de um incentivo irrecusável;
- e) não deixem pontos obscuros em sua redação;

- f) definam procedimentos padronizados para a contratação pública socialmente responsável.

No atinente ao aperfeiçoamento da aplicação prática dos instrumentos, isto pode ser perseguido por meio das seguintes ações:

- a) definição de projetos de conscientização dos agentes públicos;
- b) estabelecimento de órgãos responsáveis pelo acompanhamento e apoio à inclusão social com a atribuição de auxiliar a contratação pública socialmente responsável;
- c) criação de regulamentação interna quanto ao procedimento que deve ser adotado quando da contratação pública socialmente responsável a fim de evitar desentendimentos entre os setores;
- d) definição de programa paralelo relacionado ao combate ao preconceito e à discriminação dos indivíduos que se pretende incluir no mercado de trabalho;
- e) medição dos resultados alcançados a partir de dados objetivos.

Em suma, a dissertação tratou de apresentar a nova ótica da contratação governamental, com foco no desenvolvimento nacional sustentável, em especial, na inclusão no mercado de trabalho de pessoas que normalmente possuem dificuldades para obter emprego. Dentro deste panorama, a problemática que se procurou estudar consistiu em saber se a estrutura existente para a contratação pública socialmente sustentável – o que inclui normativos, programas e acordos entre instituições públicas – tem sido efetiva na inclusão das minorias no mercado laboral ou se há a necessidade de melhorias nos mecanismos já criados para tanto. Após a pesquisa realizada, identificou-se que se faz mister alguns aperfeiçoamentos nos instrumentos e também na forma de aplicação dos mesmos, conforme sugestões transcritas alhures. Do contrário, estar-se-á desperdiçando uma oportunidade de promover a dimensão social da sustentabilidade e gerar maior igualdade material no meio da coletividade.

Ora, o acesso ao mercado de trabalho e, conseqüentemente, a democracia poderão ser estimuladas por meio de políticas que visem a ascensão das minorias normalmente preteridas. Por certo, uma dessas políticas públicas é a contratação governamental socialmente responsável fundada no princípio da equidade e nos direitos

ao trabalho digno e ao desenvolvimento nacional sustentável, a qual pode trazer vantagens para o meio social, como a redução da criminalidade e da mendicância, desde que manejada corretamente.

Para dar continuidade ao presente estudo e fazer valer a contratação pública socialmente sustentável no plano fático, convém realizar maior análise quanto às categorias que podem ser beneficiadas, vez que aqui se restringiu a apenas duas categorias. Afinal, cada grupo de indivíduos possui suas particularidades, as quais precisam ser compreendidas e trabalhadas de forma específica. Por ora, buscou-se descrever um cenário geral e aprofundar as nuances no que diz respeito aos portadores de necessidades especiais e aos indivíduos vinculados ao sistema prisional. Entretanto, há um escopo maior a ser explorado, como as categorias dos dependentes químicos, mulheres, idosos, egressos do trabalho escravo, etc.

Além disso, sugere-se o estudo do que tem sido feito no âmbito internacional a fim de identificar o que pode ser aproveitado internamente. Repisa-se que a União Europeia possui normativos sobre o tema mais antigos do que os brasileiros, os quais podem estar em fase mais madura. Aprender com o erro dos outros é uma virtude, sendo assim, valeria a pena conferir os percalços e os sucessos vivenciados em outras sociedades.

Por derradeiro, seria viável uma pesquisa sobre as modalidades de procedimento de inclusão social pela compra governamental, pois se viu que hoje a grande maioria dos instrumentos se baseia no sistema de cotas, o que talvez não seja o mais adequado. Destaca-se que as cotas normalmente são aplicáveis somente aos terceirizados vinculados ao contrato de um órgão público específico, sendo que o percentual de vagas para a categoria beneficiada não precisa ser observado no quadro de pessoas geral da empresa. Nesse passo, as cotas estimulam uma ação pontual do empregador, mas não fomentam a mudança da mentalidade e da política da empresa no sentido de abraçar a responsabilidade social de contratar pessoas comumente discriminadas no mercado de trabalho. Desse modo, após o encerramento da vigência do contrato administrativo, a empresa pode não dar continuidade à inclusão de certas categorias dentre seus empregados. Assim, convém descobrir qual seria a modalidade mais favorável à inserção social com o objetivo de buscar o trabalho digno para pessoas em patamares sociais desiguais.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. *O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Brasília: Cadernos ENAP n. 10, 1997.

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*, Trad. Virgílio Afonso da Silva. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

ANDRADE, Carla Coelho de; OLIVEIRA JÚNIOR, Almir de; BRAGA, Alessandra de Almeida; JAKOB, André Codo; ARAÚJO, Tatiana Daré. *O desafio da reintegração social do preso: uma pesquisa em estabelecimentos prisionais*. Revista de Estudos Empíricos em Direito, vol. 2, n. 2, jan 2015.

BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas - limites e possibilidades da constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2ª edição, 1993.

BARROSO, Luís Roberto. A efetividade das normas constitucionais: por que não uma Constituição para valer?. In: *O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

BECK, Ulrich. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. (orgs). *Modernização reflexiva*. São Paulo: Editora da Unesp, 1997.

Bowen, Howard Rothmann. *Social responsibilities of the businessman*. New York: Harper & Brothers, 1953.

BOWEN, Howard Rothmann. *Responsabilidades Sociais do Homem de Negócios*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1957.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Governos Locais pela Sustentabilidade – ICLEI. *Guia de compras públicas sustentáveis para Administração Federal*. Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2010/06 /Cartilha.pdf>>. Acesso em: 10/12/2016.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. *Trabalho decente: análise jurídica da exploração do trabalho*. São Paulo: LTr, 2004.

CHIES, Luiz Antônio Bogo. *A capitalização do tempo social na prisão: a remissão no contexto das lutas de temporalização na pena privativa de liberdade*. São Paulo: Método: IBCCRIM, 2008.

CIRQUEIRA, Jefferson Correia. *Compras públicas sustentáveis: uma análise da evolução no Governo Federal Brasileiro*. Maceió, 2016. Disponível em: <<http://www.profiap.org.br/profiap/eventos/2016/i-congresso-nacional-de-mestrados-profissionais-em-administracao-publica/anais-do-congresso/41197.pdf>> Acesso em: 03/02/2017.

COMISSÃO EUROPEIA. *Compra social: guia para ter em conta os aspectos sociais nos concursos públicos*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2011. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6457&langId=pt>>. Acesso em: 11/03/2017.

DAROLT, Moacir Roberto. *As Dimensões da Sustentabilidade: Um estudo da agricultura orgânica na região metropolitana de Curitiba-PR*. Curitiba, 2000. Tese de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Universidade Federal do Paraná.

DASSI, Maria Angélica Lacerda Marin. *A pena de prisão e a realidade carcerária brasileira: uma análise crítica*. Disponível em: <[http://www.conpedi.org.br/manuel/arquivos/anais/bh/maria\\_angelica\\_lacerda\\_marin\\_dassi.pdf](http://www.conpedi.org.br/manuel/arquivos/anais/bh/maria_angelica_lacerda_marin_dassi.pdf)>. Acesso em 20 de abril de 2017.

DOTTI, René Ariel. *A globalização e o direito penal*. Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, São Paulo, SP, ano 7, n.86, 2000.

ELKINGTON, John. *Canibais de garfo e faca*. São Paulo: Makron Books, 2001.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *As três economias-políticas do Welfare State*. Lua Nova, n.º 24, set. 1991.

ESPINOZA, Olga. *A mulher encarcerada em face do poder punitivo*. São Paulo: IBCCRIM, 2004 (Monografias / IBCCRIM; 31).

FISCHER, Tânia. Administração pública como área de conhecimento e ensino: A trajetória brasileira. *Revista de Administração Pública*, v. 14 , n. 4, out./dez.1984.

FUNAP, Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso – DF, Governo de Brasília. Disponível em: <<http://www.funap.df.gov.br/>>. Acesso em: 07/05/2017.

FURTADO, Celso. *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*. São Paulo: Ed. Nacional, 1980.

GRECO, Rogério. *Código penal: comentado*. 4. ed. Niterói-RJ: Impetus, 2010.

\_\_\_\_\_. *Direito humanos, sistema prisional e alternativas à privação de liberdade*. São Paulo: Saraiva, 2011.

HESSE, Konrad. La fuerza normativa de la Constitución. In: *Escritos de derecho constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 7a ed. São Paulo: Dialética, 2000.

LEFF, Enrique. *La geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable: Economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza*. In: Debates Neoliberalismo de guerra y recursos naturales. OSAL. ano VI, n. 17. mai-ago 2005.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado: Igualdade Formal e Material*. São Paulo: Saraiva, 2010.

LIEMT, Gijsbert van. *Normas laborales mínimas y comercio internacional: ¿resultaría viable una cláusula social?* Revista Internacional del Trabajo. Ginebra: v. 108, n. 3, 1989.

LOWI, Theodor. *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*. Public Administration Review, 32: 298-310. 1972.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Departamento Penitenciário Nacional. *Levantamento nacional de informações penitenciárias*: INFOPEN – Junho de 2014. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>>. Acesso em 05/04/2017.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. *Execução Penal*: comentários à Lei nº 7.210. de 11-7- 1984.11. ed. – Revista e atualizada – 8. reimp. São Paulo: Atlas, 2007.

MULLER, Armano; CARMANO, M. J.; GOMEZ, A.; SERRA, M.; MIRACLE, M. *Relationships between mixis*. In: Brachionusplicatilis and preconditioning of culture medium by crowding. Hydrobiologia, 1993.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de processo penal e execução penal*. 9 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

OLIVEIRA, Luiza Maria Borges. *Cartilha do Censo 2010 – Pessoas com Deficiência*. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR). Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNPD). Coordenação-Geral do Sistema de Informações sobre a Pessoa com Deficiência; Brasília: SDH-PR/SNPD, 2012.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. *Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento*. In: Revista FAE, Curitiba, v.5, n.2, mai/ago, 2002.

ONU, Resolução nº 2.542/75. *Declaração do Direito das Pessoas Portadoras de Deficiência*. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/dec\\_def.pdf](http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/dec_def.pdf)> Acesso em: 23/04/2017.

PAINEL DE PREÇOS, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Disponível em: <<http://paineldeprescos.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 05/05/2017.

PAOLI, M. C., TELLES, V. da S. Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVAREZ, S. E., DAGNINO, E., ESCOBAR, A. (orgs). **Cultura Política nos movimentos sociais latino-americanos**: novas leituras. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. Revista do Serviço Público. *Revista do Serviço Público*/Fundação Escola Nacional



de Administração Pública — v.1, n.1 (nov. 1937) — Ano 49, n.1 (Jan-Mar/1998). Brasília: ENAP, 1998.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. *Políticas públicas nas licitações e contratações administrativas*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

PROJETO ESCRAVO, NEM PENSAR! Disponível em: <<http://escravonempensar.org.br/sobre-o-projeto/quem-somos/>> Acesso em 01/03/2017.

RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

RIBEIRO, Marlene. *Exclusão e educação social: conceitos em superfície e fundo*. Educ. Soc., Campinas (SP), vol. 27, n. 94, jan./abr. 2006.

ROCHA, Dalton Caldeira. Cláusula Social. In: BARRAL, Welber (org.). *O Brasil e a OMC*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2002.

ROMITA, Arion Sayão. *Os direitos sociais na Constituição e outros estudos*. São Paulo: Edições LTr, 1991.

SACHS, Ignacy. *Estratégias de transição para o século XXI : desenvolvimento e meio ambiente*. São Paulo: Vértice, 1993.

Secretaria da Administração do Estado da Bahia – Saeb; ICLEI – Brasil. *Compras Públicas Sustentáveis: uma abordagem prática*. Organizadores: Florence Karine Laloë, Paula Gabriela de Oliveira Freitas. 1ª ed. Salvador, 2012. Disponível em: <<http://archive.iclei.org/index.php?id=7172>> Acesso em: 01/03/2017.

SARAVIA, Enrique. *Introdução à teoria da política pública*. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas Públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2007, v. 1.

SASSAKI, Romeu Kazumi. *Inclusão: construindo uma sociedade para todos*. Rio de Janeiro: WVA, 1997.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENA, Adriana G. de; DELGADO, Gabriela N.; NUNES, Raquel P. *Dignidade humana e inclusão social: caminhos para a efetividade do direito do trabalho no Brasil*. São Paulo: LTr, 2010

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27a. edição - São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

SROUR, Robert H. *Poder, cultura e ética nas organizações*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

STREETEN, Paul Patrik. *Thinking about development*. Cambrige: Press Syndicate of the University of Cambrige, 1999.

UNGER, Roberto Mangabeira. *Democracia Realizada: a alternativa progressista*. São Paulo: Boitempo, 1998.

WEST, Peter; CULLIS, John. *Introducción a la economía de la salud*. Oxford, 1979.

## ANEXO 01

### QUESTIONÁRIO APLICADO AOS TRABALHADORES DIFICIENTES QUE LABORAM NA ANVISA

1. **O seu primeiro emprego foi no CETEFE?**  
Sim  
Não, estou no meu segundo emprego  
Não, estou no meu terceiro emprego  
Não, estou no meu quarto emprego  
Outro: \_\_\_\_\_
2. **Você depende do próprio salário para suprir suas necessidades básicas?**  
Sim  
Não, tenho uma família que pode me sustentar  
Não, tenho outro tipo de auxílio financeiro que não seja da família  
Outro: \_\_\_\_\_
3. **Você acha importante que o portador de necessidade especial tenha um emprego?**  
Sim  
Não
4. **Você sente que há dificuldade de acesso ao mercado de trabalho por parte dos portadores de necessidades especiais?**  
Sim  
Não
5. **Você sente algum tipo de dificuldade na realização dos serviços ou na convivência com os colegas de trabalho?**  
Sim            Qual?  
Não
6. **A estrutura das instituições públicas e privadas é adequada para receber portadores de necessidades especiais?**  
Sim  
Não
7. **A estrutura da ANVISA é adequada para receber portadores de necessidades especiais?**  
Sim  
Não
8. **Houve inclusão social por meio da contratação realizada pela ANVISA, na qual se optou por firmar contrato com instituição voltada aos portadores de necessidades especiais?**  
Sim  
Não
9. **Você está satisfeito com o seu emprego?**  
Sim  
Não            Por que?
10. **O Governo prevê mecanismos suficientes de inclusão do portador de necessidades especiais no mercado de trabalho?**  
Sim  
Sim, mas a aplicação prática não tem sido efetiva  
Não, faltam leis sobre o tema  
Não, faltam programas sobre o tema  
Outro: \_\_\_\_\_

## ANEXO 02

### FOTOS TIRADAS NA VISITA À FUNAP-DF

Artigos de decoração, móveis e instrumento produzidos, com material reciclado, por presos participantes do programa de recuperação social da FUNAP – DF

